Die

Ministerverantwortlichkeit

nach preussischem und Reichsstaatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

hohen Juristen-Fakultät der Landes-Universität Rostock

vorgelegt von

Eduard Jacob

Referendar

Malstatt-Burbach

Rostock

Carl Hinstorffs Buchdruckerei

1903

Seinen lieben Eltern

gewidmet

vom Verfasser.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549203_0070

Inhaltsübersicht.

Einleitung und Grundlegung.

§ 1. Entstehung der Ministerverantwortlichkeit aus der Stellung des Staatsoberhauptes zum obersten Staatsbeamten. Der unverantwortliche König verlangt ein Korrelat, den verantwortlichen Minister . . . 11

§ 2. Kurzer Werdegang des Instituts der Ministerverantwortlichkeit 12
a) in alten Kulturstaaten,
b) im alten Reich und dessen einzelnen Territorien,
c) in den ausserpreussischen Bundesstaaten im neuen Reich.

§ 3. Mit dem ausgebildeten Konstitutionalismus muss das Institut am ausgebildesten hervortreten . . . 18

§ 4. Definition des Begriffs der heutigen Ministerverantwortlichkeit und deren Terminologie 19

Erster Hauptteil.

Die Ministerverantwortlichkeit in Preussen.

Erster Abschnitt.

§ 5. Die geschichtliche Entwickelung und die Rechtsquellen für die Ministerverantwortlichkeit in Preussen 20

Zweiter Abschnitt.
Die Ministerverantwortlichkeit selbst.

Erstes Kapitel.

§ 6. I. Verantwortlich gegenüber König und Landtag sind die neun preuss. Minister 21
a) jeder einzelne als Ressortminister,
b) alle vereint im Staatsministerium.

II. Rechtliche Stellung,
§ 7. a) des einzelnen Ministers 22
b) des Staatsmisteriums und seines Präsidenten.

Zweites Kapitel.

Umfang und Inhalt
der Ministerverantwortlichkeit in Preussen.

§ 9. a) bei den einzelnen Ressortministern 33
1. im persöhnlichen,
2. bei Justiz und Finanz.
§ 10. b) beim Staatsministerium 38

Drittes Kapitel.

Art der Ministerverantwortlichkeit in Preussen.

§ 11. a) die rechtliche 40
α) der in der preussischen V. U. vorgesehene Zustand,
§ 12. β) der durch die Reichsjustizgesetze veränderte 44
§ 13 b) die politische parlamentarische. 50

Zweiter Hauptteil.

Die Ministerverantwortlichkeit im deutschen Reich.

§ 14. Geschichtliches 55

Erster Abschnitt.

§ 15. Die Rechtsquellen für die Ministerverantwortlichkeit im deutschen Reich. 56

Zweiter Abschnitt.

Die Ministerverantwortlichkeit selbst.

Erstes Kapitel.

§ 16. Die verantwortlichen Minister im Reiche unter Berücksichtigung ihrer rechtlichen Stellung. . . . 57
a) der Reichskanzler,
§ 17. b) die Stellvertreter desselben auf Grund des Gesetzes von 1878 64
§ 18. c) der Statthalter und dessen Stellvertreter und Staatssekretär für E. L. 72

Zweites Kapitel.

Art der Ministerverantwortlichkeit im deutschen Reiche inbezug:
§ 19. a) auf ihr Wesen, das ein rechtliches ist 76

b) auf ihre Wirkungen, die
α) keine rechtlichen, wohl aber
β) politisch-parlamentarische sind.

Drittes Kapitel.

Umfang und Inhalt der Ministerverantwortlichkeit im deutschen Reich.

§ 20. a) im gewöhnlichen, ... 83
§ 21. b) Modifikationen 89

Schluss.

§ 22. Praktisches Ergebnis de lege ferenda unter kurzem Hinweis auf englische Verhältnisse 96

Literaturangabe.

Arndt, Adolf, Das Staatsrecht des deutschen Reiches 1901.

Bischof, Die Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland 1859.

Bornhak, Conrad, Preussisches Staatsrecht, Bd. I. 1888.

Buddeus, Die Ministerverantwortlichkeit im konstitutionellen Staaten 1833.

Dainert, Georg, Die Stellvertretung des Reichskanzlers, Dissertation von Freiberg.

Deutsche Juristenzeitung, VI. Jahrgang Nr. 1; und IV. Jahrgang Nr. 4.

Gneist, Rudolf von, Die staatsrechtliche Stellung des preussischen Gesamtstaatsministeriums und die rechtliche Natur der Kgl. Ratskollegien 1895.

Hensel, Paul, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des deutschen Reiches.

Knischewsky, Das preussische Gesamtstaatsministerium 1902.

Klübers Akten, Bd. I.

Koch, Kommentar zum ALR., Bd. IV. 3. Aufl. 1852—1856.

Laband, Paul, Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. I., 3. Auflage 1895, in Marquardsens Handbuch des öffentl. R. II. 1 S. 215 ff.

Leoni, Staatsrecht der Reichslande Elsass-Lothringen 1885 2. Aufl.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 4. Aufl. 1895.

Mohl, Das Reichsstaatsrecht, Tüb. 1873.

Passow, Richard, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1903.

Preuss, Die organische Bedeutung der art. 15 und 17 RV. in der Zeitschrift für ges. Staatsw. 1889.

Rosenberg, W., Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers 1889.

Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, Bd. II, 4. Auflage 1882.

Schulze, H. von Gaevernitz, Preuss. Staatsrecht, Bd. II, 2 Auflage.

Stenogr. Berichte des Abgeordnetenhauses, 1865 Bd. III; 1872 Bd. I; 1873 Bd. II.

Stenogr. Bericht. des Reichstags, 1867 Bd. I; 1878 Bd. I; 1874/75 Bd. I.

Stengel, Karl von, Das Staatsrecht des Königreichs Preussens 1894.

Treitschke, H. von, historische und politische Aufsätze 1870, Bd. II.

Zöpfl, Staatsrecht Bd. II, 1863.

Zorn, Philipp, Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. I, 1880.

Zorn, Philipp, Staatsrechtliche Stellung des preussischen Gesamtministeriums 1893.

Einleitung und Grundlegung.

§ 1.

Entstehung der Ministerverantwortlichkeit aus der Stellung zum obersten Staatsbeamten. Der unverantwortliche König verlangt ein Korrelat, den verantwortlichen Minister.

Als Fundamentalsätze fast jeder Verfassung finden wir den Grundsatz der Unverantwortlichkeit der Könige ausgesprochen, so schon in der französischen von 1791, in der bayrischen Titel II § 1, der württembergischen § 4, der badischen § 5 u. s. w. und vor allem auch der preussischen Verfassung in art. 43. Auch der Reichsverfassung ist derselbe zu Grunde zu legen als Folgerung aus art. 17 für die Person des Kaisers, der als König von Preussen Mitträger der Reichsgewalt ist. Diese Unverantwortlichkeit der Monarchen bedarf eines Korrektivs, das alle Verfassungen in den verantwortlichen Ministern gefunden und festgelegt haben. Zu verschiedenen Zeiten sind nun mannigfache Versuche zur Erklärung dieser beiden Staatsrechtssätze gemacht worden, so zuerst von dem berühmten französischen Publizisten Benjamin Constant, der dem Monarchen wegen seiner Unverantwortlichkeit eine neutrale, nur urch Repräsentation glänzende Stelle zuteilt. Im schroffen Gegensatz

zu dieser Theorie, die das Wesen der Monarchie zerstört, steht die von Buddeus und Bischof vertretene Theorie (Buddeus a. a. O. S. 30 und Bischof a. a. O. S. 5), die schon durch ihren Namen, „Prügelknaben- oder Souffre - dou - leur - theorie“ von selbst sich als unsinnig zu bezeichnen scheint und bei der allgemeinen Zurückweisung die sie erfuhr, wohl keiner Widerlegung bedarf. Eine dritte Theorie von Zöpfl und Klüber[1] stützt sich auf den Satz „der Monarch könne kein Unrecht tun. Jedes von ihm verübte Unrecht sei stets als Folge der schlechten Beratung (der Minister) seitens der Minister anzusehen.“ Diese drei Theorieen sind auf die deutschen Verfassungen, die im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts in Deutschland gegeben wurden, von grossem Einfluss gewesen. Ehe ich auf diese Verfassungen eingehe, scheint es mir hier angebracht zu sein, den Gang der Entwickelung der Ministerverantwortlichkeit in Kürze darzulegen.

§ 2.

Kurzer Werdegang des Instituts der Minister-Verantwortlichkeit.

a) in alten Kulturstaaten,

b) im alten Reich und dessen einzelnen Territorien,

c) in den ausserpreussischen Bundesstaaten im neuen Reich.

Gewisse Keime einer Verantwortlichkeit der Staatsdiener finden wir schon sehr früh, so in unseren

1) Vgl. Zöpfl IV. Aufl., S. 406 a. a. O. und Klüber S. 535.

ältesten Kulturstaaten, im alten Griechenland, wo der Areopag gleichsam die Stellung eines modernen Staatsgerichts für Ministeranklagen einnimmt; dies finden wir ferner in dem hochausgebildeten Staatswesen der Römer, wo schon zur Zeit der Republik eine Verantwortlichkeit der obersten Staatsbeamten anerkannt war. In der Kaiserzeit änderte sich dieser Zustand jedoch, indem der unverantwortliche Kaiser rex legibus solutus — seine Diener deckte, wenn er sie nicht selber zur Verantwortung zog. Im Gegensatz zu den Römern kannten die alten germanischen Völkerschaften die Verantwortlichkeit der Könige, die bei ihnen nur als die höchsten Beamten zur Ausübung der ihnen vom souveränen Volke übertragenen Rechte erscheinen. Wie das Volk dem König, so ist auch der König dem Volke verpflichtet, und allgemein herrscht schon bei ihnen die Anschauung, dass das Wesen des Staates in der übereinstimmenden freien Erfüllung dieser wechselseitigen Pflichten bestehe. Dieser Grundsatz der Fürstenverantwortlichkeit erhielt sich durch das ganze Mittelalter und galt sowohl für den Kaiser als auch die übrigen Reichsstände und deren oberste Beamten. Die Anklage gegen den Kaiser konnte beim Pfalzgrafen bei Rhein und später auch beim Kurfürstenkollegium erhoben werden. Gegen die Landstände konnte beim Kaiser und später den obersten Reichtsgerichten geklagt werden, wenn die Beschwerde führenden Grossen des Reiches es nicht vorzogen, bei Verletzung ihrer verbrieften oder hergebrachten Rechte von dem ihnen zustehenden ius armorum, der Selbstverteidigung und des bewaffneten Widerstandes Gebrauch zu machen.

Wie schon angedeutet, trat nach Aufhebung des Fehderechts an die Stelle der Selbsthülfe der Schutz des Reichskammergerichts und des Reichshofrats, bei welchen die Landstände als die geborenen Hüter des Landesrechts gegen die Landesherren klagen konnten, wenn sie die Verfassung verletzten, oder Handlungen vornahmen, welche dem Lande offenbar zum Schaden gereichten. Dies war die Garantie des damaligen Verfassungsrechts, die freilich durch manche Wahlkapitulationen zu Gunsten der Landesfürsten möglichst beschränkt und die immer grösser werdende Macht der einzelnen Landesherrn fast ein Scheingebilde wurde. Aber auch die Diener, die höchsten Beamten der Landesherrn konnten von den Ständen zur Verantwortung gezogen werden, was etwa dem heutigen Begriff der Ministerverantwortlichkeit am ähnlichsten ist. Derartige Beispiele finden sich auch zahlreich in der Geschichte der deutschen Einzelstaaten. Ich erinnere nur an den Kanzler Krell in Sachsen, den Juden und Geheimen Rat Süss und später den Grafen Montmartin in Württemberg. Schützte der Landesherr den verfassungverletzenden Beamten, so war der Weg an ein Reichgericht eröffnet.

Mit dem alten römischen Reich deutscher Nation sank auch dieses Bollwerk der verfassungsmässigen Rechte des deutschen Volkes. Wohl dachte man bei der Neuorganisation der deutschen Staaten auf dem Wiener Kongress an die Errichtung eines Bundesgerichts, das mit ähnlicher Kompetenz, wie die alten Reichsgerichte ausgestattet werden sollte, wohl drangen einige damaligen Staatsmänner auf eine derartige

Lösung dieser Frage; sie scheiterte jedoch an dem Widerstand der süddeutschen Mittelstaaten. Die in Wien versammelten deutschen Fürsten erkannten in einer Note vom 14. November 1814 nur ein Recht der deutschen Landstände an, nämlich das „der Beschwerdeführung, insbesondere in Fällen der Malversation der Staatsdiener und bei sich erhebenden Missbräuchen aller Art.“ (Klübers Akten Bd. I, S. 75). Dies war natürlich kein Ersatz des reichsgerichtlichen Schutzes der Verfassung, sodass sich Freiherr von Stein in folgenden scharfen Worten in einem Schreiben an Münster vom 20. Oktober 1814 hiergegen wendet: „Sollten die Stände etwa nur das Recht haben, gravamina einzureichen und zu dolieren? Dann ist das ganze Institut ein geistloses Machwerk, an dem kein Vernünftiger teilnehmen mag und statt auf den Geist der Nation zu wirken, ihn nur noch mehr herabwürdigt.“ Die weitere Entwickelung dieses Instituts geschah daher durch die Einzelstaaten in den auf dem Konstitutionalismus beruhenden Verfassungsurkunden, die teils unter dem Eindruck der Befreiungskriege, teils unter dem Druck der Revolutionen von 1830 und 1848 von den Fürsten allenthalben erlassen wurden und als Folge des konstitutionellen Prinzips, das von England, über Frankreich kommend, auch in Deutschland Fuss fasste, die Verantwortlichkeit der obersten Staatsbeamten, der Minister, aussprachen. Dieselbe ist allerdings in den einzelnen Staaten des heutigen deutschen Reiches sehr verschieden zur Geltung gekommen, da die Verfassungen je nach ihrem Alter, wie schon einmal hervorgehoben wurde, unter andern Gesichts-

punkten erlassen wurden und zwar entweder in Nachbildung der englischen Ministerverantwortlichkeit unter strafrechtlichen, oder unter politischen, wie wir sie in Baden und Anhalt treffen, wo dem Landtag das Recht zu Beschwerden und Anträgen eingeräumt ist. Wieder andere Verfassungen haben die strafrechtliche Verantwortlichkeit mit staatsrechtlichen Tendenzen vermischt, indem der Kreis, der die Ministeranklage begründenden Handlungen aus politischen Erwägungen erweitert wurde. Zu dieser Gruppe gehören Sachsen-Weimar und Sachsen-Coburg-Gotha. Bei weitem die meisten deutschen Verfassungen stehen jedoch auf der Grenze zwischen straf- und staatsrechtlicher Behandlung unseres Instituts, bald an die eine, bald an die andere sich mehr anlehnend, so vor allem Preussen, worüber diese Arbeit noch eingehend berichten soll, Schwarzburg-Sondershausen, Reuss ä. L., Baiern, Württemberg und Sachsen, letztere drei besonders auf staatsrechtlicher Grundlage beruhend, während die Verfassungen von Hessen, Schwarzburg-Rudolfstadt, Reuss j. L. und Oldenburg strafrechtlichen Charakter haben, jedoch sehr stark vermischt mit staatsrechtlichen Anschauungen. Ähnlich wie wir es in Preussen sehen werden, ist auch bei einigen anderen deutschen Staaten die Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit einem besonderen Gesetze vorbehalten worden, so in Baden, Hessen, Sachsen, Waldeck und Oldenburg nur mit dem Unterschied, dass hier die Gesetze erlassen worden sind, während wir dies in Preussen bis jetzt vermissen. Eine weitere Ähnlichkeit finden wir in den einzelnen deutschen Staaten in den für die Aburteilung der

Ministeranklage bestimmten Gerichtshöfen, indem zum Teil die obersten Landesgerichte — also ordentliche Gerichte — als Ministeranklagegerichte fungierten, die jetzt aber in Folge des Gerichtsverfassungsgesetzes aufgehoben worden sind,[1] teils besondere Gerichtshöfe von Souverän und Volksvertretung von Fall zu Fall gebildet werden sollten, wobei der Vorsitzende zumeist vom Fürsten ernannt wird oder für alle Zeit feststeht, wie z. B. in der Person des Präsidenten des OLG. in Jena für Sachsen-Weimar. So verschieden wie die Arten der Ministerverantwortlichkeit und der Ministeranklagegerichte, so verschieden sind auch die angedrohten Strafen, die teils den Charakter wirklicher Kriminalstrafen — so unter andern in § 203 der württembergischen VU. von 1819 — teils den von Disziplinarstrafen haben, wie Verweis und Suspension — angedroht ebenfalls in der württembergischen VU. a. a. O. und der von Sachsen-Koburg-Gotha — Entfernung vom Amte mit oder ohne Pension (in Baiern Verfassungsurkunde von 1848 § 9; Weimar VU. von 1852, art. 205 § 1), Entfernung vom Amte mit oder ohne Vorbehalt der Wiederanstellung, wie in Koburg-Gotha, Reuss j. L. u. s. w. Wie im gewöhnlichen Strafprozess hat man in den einzelnen Staaten auch zumeist Rechtsmittel gegen die Urteile in Ministerprozessen zugelassen. So kennen die Braunschweigische neue Landesordnung von 1832 § 110, die revidierte Württembergische VU. von 1819 § 204, die Hessische

1) Den Einzelstaaten ist jedoch in § 15 EG. GVG. gestattet worden, das Reichsgericht mit entsprechender Kompetenz auszustatten.

VU. von 1821 in §§ 6 und 7, die Sächsische VU. von 1831 § 149 ein Rechtsmittel der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, die Oldenburgische VU. von 1852 Anlage III § 20 und die Meiningsche VU. von 1829 § 83 ein solches der weitern Verteidigung, während Baiern in § 103 des Gesetzes von 1948 jedes Rechtsmittel ausgeschlossen hat.

§ 3.

Mit dem ausgebildeten Konstitutionalismus muss das Institut am ausgebildetsten hervortreten.

Aus diesem Überblick über die historische Entwickelung der Ministerverantwortlichkeit haben wir gesehen, wie eng verbunden die beiden Begriffe des Konstitutionalismus und der Ministerverantwortlichkeit sind, sodass Le Gravesand in seinem Werke „Des lacunes de la Legislation françaises" mit Recht sagt: „Le responsabilité des ministres est tellement inhérente à l'essenee d'une monarchie constitutionelle que l'ou peut affirmer que sans cette garantie nécessaire il serait impossible d'indiquer une différence réelle dans la pratique et l'action entre la nature de ce gouvernement et celle d'une monarchie absolue". Tatsache ist es ferner, dass mit der weiteren Entwicklung des Konstitutionalismus Hand in Hand ging die Ministerverantwortlichkeit, und dass sie überall um so wirksamer wurde, je konstitutioneller die Verfassung eines Staates war. Den besten Beweis liefert hier

England, das Musterland allen Konstitutionalismus und seiner Begleiterin der Ministerverantwortlichkeit, die in England nichts Ungewöhnliches war und sehr häufig in Wirksamkeit trat.

§ 4.

Definition des Begriffs der heutigen Ministerverantwortlichkeit und deren Terminologie.

Fassen wir hier das Voraufgeschickte zusammen, so ist unter Ministerverantwortlichkeit die Pflicht der Minister zu verstehen, über ihr Verhalten Rechenschaft abzulegen und die daraus entsprungenen Folgen zu tragen. Diese Folgen können nun rein sittlicher Natur — moralische Verantwortlichkeit —, oder rechtlicher Natur sein — rechtliche oder juristische Verantwortlichkeit. — Letztere zerfällt wieder in die zivil- und strafrechtliche, die jedermann treffen kann und die besondere Ministerverantwortlichkeit, die wir auch staatsrechtliche oder konstitutionelle nennen, deren Wirkungen wiederum staatsrechtliche, die manchmal auch in besonderer strafrechtliche übergehen, und parlamentarisch-politische sein können.

Welcher Art nun die Ministerverantwortlichkeit in Preussen und im deutschen Reich ist, soll Zweck und Gegenstand der folgenden Abhandlung sein.

Erster Hauptteil.

Die Ministerverantwortlichkeit in Preussen.

Betrachten wir zunächst dieses Institut des ausgebildeten Konstitutionalismus in Preussen.

Erster Abschnitt:

§ 5.

Die geschichtliche Entwicklung und die Rechtsquellen für die Ministerverantwortlichkeit in Preussen.

Wie die übrigen Territorien im römischen Reich deutscher Nation hatten auch Brandenburg-Preussen zunächst eine ständische Verfassung, die den Ständen das Recht der Minister- und Fürstenanklage gab. Dieses Recht der Stände wurde nebst allen ihren übrigen Rechten durch den grossen Kurfürsten und durch König Friedrich Wilhelm I. beseitigt, die aus Preussen einen absoluten Staat machten. Dieser Zustand erhielt sich bis zum Erlass der preussischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850, die eine so gewaltige Umgestaltung des preussischen Staates zur Folge hatte, indem sie ihn aus dem absoluten Staate in eine konstitutionelle Monarchie umwandelte und zugleich auch die untrennbare Begleiterin des Konstitutionalismus nach Preussen verpflanzte, nämlich die Ministerverantwortlichkeit.

Dieser Grundsatz ist daher als Folgerung aus art. 43 — die Person des Königs ist unverletzlich — in art. 44 der preussischen V.-U. ausgesprochen, dessen Konsequenzen in den Artikeln 49 II, 61 und 81 gezogen sind. Ausserdem werden hier verschiedentlich Kgl. Verordnungen und Erlasse, sowie mehrere preussischen Gesetze in Betracht kommen zur Fixierung der staatsrechtlichen Stellung der preussischen Minister, des preussiscen Gesamtstaatsministeriums und der Hauptverwaltung der preussischen Staatsschulden. Ferner werden heranzuziehen sein einzelne dem allgemeinen Staatsrecht angehörende Grundsätze, wie z. B. der, dass die Minister auch ohne, dass es besonders bestimmt zu sein braucht, dem K ö n i g verantwortlich sind oder der, dass sie für Regierungsakte des Königs bei nachweislicher Mitwirkung an denselben eine Verantwortlichkeit tragen, auch wenn sie dieselben nicht gegengezeichnet haben.

Zweiter Abschnitt:

Die Ministerverantwortlichkeit in Preussen selbst.

1. Kapitel: Die verantwortlichen Minister unter Berücksichtigung ihrer rechtlichen Stellung.

§ 6.

I Verantwortlich gegenüber König und Landtag sind die neun preuss. Minister.

a) jeder einzelne als Ressortminister,

b) alle vereint als Staatsministerium.

Im Anfang der Einleitung zu dieser Abhandlung haben wir zwei Sätze als Fundamentalsätze des Staats-

rechts jedes konstitutionellen Staates bezeichnet. Dieselben finden wir, wie schon oben hervorgehoben, auch in der preussischen V. U. art. 43, der lautet: Die Person des Königs ist unverletzlich und dessen Konsequenz in art. 44: „Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt". Diese Verantwortlichkeit besteht nun einmal gegenüber dem König, was als selbstverständlicher staatsrechtlicher Grundsatz in der Verfassung nicht besonders hervorgehoben ist, und den beiden Kammern gegenüber, wie es art. 61 ausdrücklich bestimmt in den Worten: „Die Minister können durch Beschluss einer Kammer angeklagt werden . . . ." Träger dieser Verantwortlichkeit sind nun die einzelnen preussischen Minister: entweder jeder für sein Ressort allein oder alle vereint im Staatsministerium.

Auf die rechtliche Stellung dieser beiden Institute preussischen Staatsrechts, des Ministers und des Gesamtstaatsministeriums, näher einzugehen, scheint mir hier unerlässlich zu sein.

§ 7.

II. Rechtliche Stellung.

a) des einzelnen Ministers.

Dieselbe erfuhr eine Regelung durch das Publikandum vom 16. Dezember 1808, die Kgl. Verordnung vom 27. Oktober 1810 betreffend die veränderte Verfassung aller obersten Behörden und die Kabinetsordre

vom 3. November 1817, welche Grundsätze auch heute noch für das Verhältnis der Minister zum König massgebend sind. An der Spitze jedes Verwaltungsdepartements steht ein Minister, der gemäss art. 45 V. U. nach freier Entschliessung des Königs ohne jede Rücksichtnahme auf die Parteiverhältnisse im Landtag ernannt und entlassen wird. Wie der König in der Entlassung der Minister nicht beschränkt ist, so muss auch diesen die Möglichkeit gegeben sein, ohne Gefahr für ihre Existenz und ohne Furcht vor einer Strafe seitens des Königs die Gegenzeichnung und damit die Übernahme der Verantwortlichkeit zu verweigern. Die Bedingungen, von denen sonst ein freiwilliges Ausscheiden eines Staatsbeamten aus dem Dienste abhängig gemacht werden kann, kommen bei einem Minister nicht in Betracht, was schon aus § 1 des preussischen Pensionsgesetzes vom 27. III. 1872 hervorgeht, der den aus dem Staatsdienst ausscheidenden Ministern einen Anspruch auf Pension gewährt, ohne dass Dienstunfähigkeit nachgewiesen zu werden braucht. Was nun die Wirksamkeit jedes Ministers anbelangt, so erstreckt sie sich in Betreff aller ihnen zugewiesenen Verwaltungsgegenstände über das ganze Königreich und besteht hauptsächlich in der Vorbereitung der Gesetzentwürfe, der Überwachung der Befolgung der Gesetze und der Erteilung von Vorschriften über die Grundsätze der Verwaltung und der Anwendung und Ausführung von Gesetzen. Die Verfügungsbefugnis der Minister für ihre Verwaltung ist für gewöhnlich eine vollständig selbständige; in einzelnen Fällen sind sie aber auch an die Genehmigung des Königs direkt

gebunden[1] gemäss der Verordnung vom 27. Oktober 1810. Dieser kann ihnen aber auch eine freiere Stellung einräumen indem er ihnen das vorherige Einholen der Genehmigung erlässt oder ihnen sogar noch das ihm zustehende Verordnungsrecht delegiert. Im übrigen werden die einzelnen Ressorts der Minister vom König kraft der ihm aus art. 45 zustehenden vollziehenden Gewalt[2] bestimmt. Die heutigen Ressortministerien sind: 1. Das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten.

Seinem Wirkungskreise unterliegen alle Angelegenheiten, welche die Verhältnisse mit fremden Mächten und die Verhandlungen mit fremden Regierungen betreffen. Seit 1870 steht es in Personalunion mit dem auswärtigen Amt des deutschen Reiches gegen Zahlung einer Aversionalsumme von 90000 Mk. und unter der

---

1) 1. So nämlich bei allen Gesetzen, Verwaltung- und Verfassungsnormen, es mag auf neue oder Aufhebung und Abänderung der vorhandenen ankommen, 2. bei allen Hauptetats und Plänen, 3. bei der Verwendung der etatsmässigen Fonds in gewissen Fällen, 4. bei nicht etatsmässigen Administrationsaufgaben, welche etatsmässig gemacht werden sollen, 5. bei der Ernennung der Räte bei allen Departements und Provinziallandeskollegien, 6. bei der Erteilung der Titeln, die den Ratscharakter geben, 7. bei grösseren Gnadenbewilligungen.

2) Dieselbe ist in der Regel unbeschränkt. Im Wege der Gesetzgebung sind aber festzustellen die Organisation, Sitze und Bezirke der Gerichte (art. 89), die Grenze der gegenseitigen Befugnisse der Gerichte und Verwaltungsbehörden und die Organisation des Kompetenzgerichtshofes (art. 96), die Einrichtungen und Befugnisse der Oberrechnungskammer (art. 104) und die Bildung der gleichzeitig als Körperschaften in Betracht kommenden Provinzen und Kreise (art. 2) vgl. ferner die Einschränkungen der Artikel 99 und 110 der preuss. V. U.

Bezeichnung „Kgl. preussisches Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten".

2. Das Finanzministerium:
   Ihm gebührt die ganze Leitung der Staatsfinanzverwaltung, die Aufstellung des Staatshaushaltsetats und die Ausübung der Kontrolle über die Einnahmen und Ausgaben des Staates. Zur Zeit zerfällt es in drei Abteilungen: 1. Etat- und Kassenwesen, 2. Verwaltung der direkten und 3. der indirekten Steuern. Unmittelbar untergeben sind ihm die Generallotteriedirektion, die Münzanstalten, die Provinzialsteuerdirektionen, die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern zu Berlin, die Seehandlung und die Hauptverwaltung der Staatsschulden.
3. Das Ministerium für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten;
   Seine Zuständigkeit umfasst die katholisch- und evangelisch-geistlichen und die Medizinalangelegenheiten, ferner das höhere und niedere Schulwesen. Ihm ist auch die Wahrnehmung der staatlichen Hoheitsrechte gegenüber der katholischen und evangelischen Kirche und die gesamte Unterrichtsverwaltung übertragen; ferner ist es auch als oberste Kirchenbehörde für die neuen Provinzen berufen mit Zuständigkeit für deren innere Angelegenheiten.
4. Das Ministerium für Handel und Gewerbe.
   Es wurde errichtet für alle Handels- und Gewerbeangelegenheiten, ferner alle Bearbeitungen

der Schifffahrt, Rhederei, Lootsenwesens, sodann die Anstalten für Handel und Gewerbe, Schifffahrt, Privatbankinstitute, Aktien- und Versicherungsgesellschaften u. s. w. Seit 1890 ist es auch für Berg-, Hütten- und Salinenwesen einschliesslich der Polizeiaufsicht über den Bergbau zuständig.

5. Das Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten.

Es wurde 1848 für landwirtschaftliche Angelegenheiten gegründet. Später wurde ihm noch das Deich- und Veterinärwesen und die Beaufsichtigung der landwirtschaftlichen Grundkreditanstalten überwiesen; wie der Name des Ministeriums schon andeutet, zerfällt es in 3 Abteilungen.

6. Das Ministerium des Innern.

Ihm untersteht die gesamte innere Landesverwaltung. Hervorzuheben sind hier die Landeshoheits-, Polizei- und Verfassungssachen; ferner die Angelegenheiten des Landtags, der Provinzen, Kreise und Gemeinden, des Press-, Vereins- und Versammlungswesen u. s. w.

7. Das Kriegsministerium.

Ihm ist die Verwaltung des preussischen und der diesem einverleibten deutschen Kontingente übertragen, ferner die Ausübung der dem deutschen Reiche zustehenden Beaufsichtigungsrechte über das gesamte deutsche Heer, welche Befugnis das preussische Kriegsministerium gleichsam zur Reichsbehörde zu machen scheint.

8. Das Justizministerium.

Dieses Ministerium führt die Oberaufsicht über die gesamte Zivil- und Strafrechtspflege. Zuständig ist es ferner für die Anstellung und Dienstaufsicht über die Justizbeamten, für die Vorbereitung der Landesgesetze, die Begnadigungs- und Lehnssachen und die ihm vielfach — so im BGB. — überwiesenen Dispensationssachen.

9. Das Ministerium der öffentlichen Arbeiten.

Seit 1879 als selbständiges Ministerium ins Leben gerufen, umfasst es die Eisenbahnangelegenheiten und die allgemeine Bauverwaltung. Die Abteilungen für das Eisenbahnwesen zerfallen in

1. die Bauabteilung für alle technischen Angelegenheiten,
2. die Verkehrsabteilung,
3. die allgemeine Bauverwaltung,
4. die Verwaltungsabteilung, und
5. die Finanzabteilung.

Alle diese neuen Minister die im übrigen den Vorschriften des Beamtenrechts mit Ausnahme der Disziplinargesetze[1] unterliegen, stehen sich ein jeder selbständig gegenüber und der eine darf nicht an andere Ressorts Verfügungen erlassen ohne vorherige Rücksprache mit dem betreffenden Ressortminister und dessen Erlaubnis.

---

1) Derselben Ansicht Stengel a. a. O. S. 101, wenn er sagt: Die Minister sind Beamte besonderer Art. Darum finden die Vorschriften des Disziplinarrechts keine Anwendung.

§ 8.

b) des Staatsministeriums und seines Präsidenten.

Um nun gegenüber dieser Zerstücklung der Verwaltung die Einheitlichkeit des Staatsorganismus zu wahren, hatte man schon bei Errichtung der Ministerien in Preussen an die Bestellung einer übergeordneten Zentralgewalt gedacht. Stein wollte dieselbe in der Form eines Staatsrats, — der aber nicht mit dem heutigen Staatsrat in Preussen, mit dem er nur den Namen, nicht aber die Organisation gemein hat, zu verwechseln ist — Hardenberg in einem Staatskanzler sehen. Letztere Institution, die Preussen Hardenbergs Ehrgeiz zu verdanken hat, der diese Stellung selbst einnehmen wollte und auch wirklich einnahm, bestand in den Jahren 1810—1822. Mit seinem Schöpfer endete aber auch das Kanzleramt und von neuem fehlte die Einheit. Dieselbe wurde nun notdürftig durch das Staatsministerium erhalten. Dieses war während der Befreiungskriege, als König und Kanzler, die für die Gesamtverwaltung Preussens massgebenden Personen, im Felde weilten, provisorisch[1] ins Leben gerufen worden, hatte sich aber bis zur Heimkehr des Königs zweifellos als sehr brauchbar bewährt, sodass man es weiter bestehen liess und in der Tat, wie oben schon angedeutet, eine befriedigende Einheit in der preussischen Verwaltung durch dasselbe erzielte. Zur Zeit besteht das Staatsministerium aus dem Ministerpräsidenten, dessen Amt zumeist mit dem Reichskanzleramt verbunden ist, was uns später

1) Derselben Ansicht Gneist S. 59; vgl. auch Knischewsky S. 32; a. M. Zorn S. 31.

noch beschäftigen wird, den neun preussischen Ministern, den Staatssekretären des Innern und des Reichsmarineamts im deutschen Reich und den etwa vorhandenen Ministern „ohne Portefeuille".[1] Zwar war die Kompetenz dieses in vorerwähnter Weise zusammengesetzten Staatsministeriums anfangs sehr klein, da die Kabinetsordre vom 3. Juni 1814 ihm nur allgemeine Gegenstände und solche, wo infolge des Ineinandergreifens der Ressorts eine gemeinschaftliche Beratung erforderlich sei, zur Erledigung überwies. Die Kabinetsordre vom 3. November 1817 legte sodann den Ministern die Pflicht auf, von Zeit zu Zeit allgemeine Übersichten der ihnen anvertrauten Geschäftszweige zur Kenntnis des Staatsministeriums zu bringen; ausserdem sollten in demselben eine Reihe von Angelegenheiten vorgetragen und beraten werden, unter anderem auch die einzubringenden Gesetzentwürfe. Durch die preussische Verfassungsurkunde und verschiedene neuere Gesetze wurden sodann dem Staatsministerum noch eine Anzahl weiterer Aufgaben und zwar zum Vortrag, zur Beratung und besonders zur Beschlussfassung überwiesen, so durch die V. U. (art. 57 u. 58) die Mitwirkung sowohl bei der Begründung einer Regentschaft, als auch (art. 63) beim Erlass von Notverordnungen und die Verhängung des Belagerungszustandes (preuss. Ges. vom 4. Juni 1851); ferner wurde ihm das Recht der Auflösung kommunaler Körperschaften und Vertretungen zuerkannt durch

1) Vgl. Knischewsky a. a. O. S. 59 und Stengel a a. O. S. 101 Anm. 2.

Antragstellung beim König.[2] Man übertrug ihm die oberste Disziplinarinstanz bei nichtrichterlichen Beamten, sowie verschiedene Funktionen gegenüber der katholischen und evangelischen Kirche und anderes mehr. Dass das Staatsministerium für die innerhalb seiner Kompetenz gefassten Beschlüsse, ebenso wie jeder Ressortminister für seine Verfügungen, der Volksvertretung und dem König solidarisch verantwortlich ist, ist von Zorn in seinem Werke hierüber, das das erste klare Licht in diesen heiklen Teil preussischen Staatsrechts brachte, schlagend nachgewiesen und in folgenden treffenden Worten zusammengefasst worden: „Liegt diese Verantwortlichkeit des Gesamtstaatsministeriums schon in der Konsequenz des Gedankengangs der Gesetzgebung von 1808 und 1817, so liegt sie in derjenigen der Verfassungsurkunde noch in weit erhöhtem Masse". Dieselbe Ansicht finden wir bestätigt durch den Abgeordneten Lasker, wenn er sagt: „die vorwiegend politische Bedeutung der Ministerien liegt darin, dass jeder Minister Staatsminister ist und demgemäss an den höchsten Akten der Staatsleitung teilnimmt, und den Fürsten Bismarck, der sich dahin aussprach: „dass in jedem Staatsministerium jedes Mitglied die gleiche politische Bedeutung als Staatsminister in Anspruch nimmt und in der Tat in gleicher Weise, wie der Ressortminister für die Gesamtleitung der Politik verantwortlich ist". (Sten. Ber. Jahrg. 1873, II S. 763 ff.) Diese besondere Verantwortlichkeit der preussischen Minister als Mitglied des

1) Vgl. östl. St. O. § 179 und allgemeine Pr. O. § 122 von 1875, (östl. St. O. von 1855 u. a. Kr. O. von 1872).

Staatsministeriums fasst Schulze als einen Widerspruch gegen den konstitutionellen Gedanken der Verantwortlichkeit der Ressortminister auf, wird jedoch mit Recht von Zorn dahin belehrt, dass vielmehr die Beschränkung der Verantwortlichkeit auf nur einen Minister in den grossen Fragen des Staatslebens als inkonstitutionell bezeichnet werden müsse".

Sodann glaube ich hier noch die Frage erörtern zu müssen, ob dem preussischen Ministerpräsidenten, in dem sich zumeist in anderen konstitutionellen Staaten die Einheit der Verwaltung zu verkörpern pflegt, nicht die rechtliche Gelegenheit gegeben ist, auf die einzelnen Ressortminister analog dem eben besprochenen Staatsministerium einzuwirken, d. h. ob ihm nicht eine erhöhte Verantwortlichkeit zukomme. Diese Frage ist zu verneinen, wie sich aus der näheren Betrachtung der Stellung des Ministerpräsidenten ergeben wird. Die Vorrechte, die demselben nämlich eingeräumt sind, sind rein formeller Natur.[1] Er ist also nur primus inter pares und es ist daher ungerechtfertigt, wenn die öffentliche Meinung eine erhöhte Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten gegenüber seinen Ministerkollegen annimmt, wogegen sich Fürst Bismark sogar des öfteren wandte, so in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 25. Januar 1873, wenn er sagt: „Es ist sogar bei uns der eigentümliche Fall,

---

1) Als Beleg hierzu sei angeführt, dass er den andern Ministern in der Hofrangordnung um mehrere Nummern vorgeht, dass er Repräsentationsgelder bezieht, die Schriften des Staatsministeriums unterzeichnet und den Vorträgen der übrigen Minister beim König beiwohnen darf.

dass der Präsident des Staatsministeriums, obschon ihm ein grösseres Gewicht der moralischen Verantwortlichkeit, wie jedem andern Mitgliede ohne Zweifel zufällt, doch keinen grösseren Einfluss als irgend einer seiner Kollegen auf die Gesamtleitung der Geschäfte hat, wenn er ihn nicht persönlich sich erkämpft und erringt. Unser Staatsrecht verleiht ihm keinen. Wenn er diesen Einfluss gewinnen will, so ist er genötigt, ihn durch Bitten, durch Überreden, durch Korrespondenzen, durch Beschwerden beim Gesamtkollegium — kurz und gut — durch Kämpfe zu gewinnen, welche die Leistungsfähigkeit des einzelnen in sehr hohem Masse in Anspruch nehmen." „Der richtige Ausdruck der jetzigen Sachlage wäre eigentlich der, dass man den Titel des Ministerpräsidenten, der nichts weiter bedeutet, ganz fallen liesse und lediglich nach dem Prinzip ginge, dass von den gleichberechtigten acht Ministern jederzeit der älteste den Vorsitz führte." „Man muss entweder die kollegiale Verantwortlichkeit rein festhalten und sich nicht daran kehren, wer Ministerpräsident ist und diesem keine höhere Verantwortlichkeit zuweisen, als jedem andern Staatsminister, oder man muss diesen, wenn man ihn stärker, als die andern zur Verantwortung ziehen will, also neben dem jedesmaligen Ressortminister, mit anderen Mitteln ausstatten." Die Verneinung der oben aufgeworfenen Frage ist daher berechtigt und hieran vermag auch die Kompetenz des jedesmaligen Ministerpräsidenten, dem nämlich persönlich und allein die obere Leitung der sogenannten Generalordenskommission, der Staatsarchive und des Gesetzsammlungsamtes

zusteht, nichts zu ändern, da eine derartige Kompetenz eine rein formelle ist und hier im übrigen auch die Rechte der Kammern versagen.

2. Kapitel: Umfang und Inhalt der Ministerverantwortlichkeit in Preussen.

§ 9.

a) bei den einzelnen Ressortministern.

1. im persönlichen,
2. bei Justiz und Finanz.

Als Träger der Ministerverantwortlichkeit in Preussen kommen also nur die einzelnen Minister in ihrer Eigenschaft als Ressort- und Staatsminister in Betracht. Es interessiert nun den Umfang und den Inhalt dieser Verantwortlichkeit festzustellen. Entsprechend der doppelten Natur der rechtlichen Stellung der Minister, die eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche sein kann, gibt es auch eine doppelte Verantworlichkeit derselben, da sie einmal für die von ihnen geführte Verwaltung verantwortlich sind, sodann für die Regierungsakte des Königs, die sie gegengezeichnet haben. Zunächst will ich auf die durch Gegenzeichnung Kgl. Regierungsakte begründete Verantwortlichkeit eingehen, die auf Art. 44 V. U. beruht und bemerken, dass diese Bestimmung des genannten Artikels[1] nicht ganz korrekt zu sein scheint

1) Der Wortlaut der angezogenen Bestimmung lautet; „Alle Regierungsakte des Königs . . . . bedürfen die Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

im Hinblick auf das allgemeine Staatsrecht und die tatsächlich geübte Praxis. Denn auch alle die Minister, die zwar nicht gegengezeichnet, wohl aber bei dem betreffenden Regierungsakte mitgewirkt haben, sind verantwortlich. Grundsätzlich ist die Gegenzeichnung auch nur eines Ministers genügend;[1] im übrigen aber hat sich die Praxis ausgebildet, dass bei Regierungsakten, die die Ressorts mehrerer Minister berühren, diese mehreren, sobald es sich um ein Gesetz handelt, alle Minister gegenzeichnen. Dass die Gegenzeichnung allein nicht massgebend sein kann für die Ministerverantwortlichkeit, scheint mir ferner dadurch bewiesen zu werden, dass die Minister auch bei Unterlassungen von verfassungsmässig durch den König vorzunehmenden Regierungsakten — wo also eine Gegenzeichnung garnicht in Frage kommen kann — verantwortlich sind, z. B. bei Überschreitung der in den Artikeln 51 und 76 V. U. gesetzten Fristen für die Wiederwahl und Wiedereinberufung der aufgelösten Kammern und für die Einberufung der Kammern in dem Zeitraum „von dem Anfange des November jeden Jahres bis zur Mitte des folgenden Januar". Die Kontrasignatur ist daher im Grund genommen nur eine zur Erleichterung des Beweises, dass die Verordnung im Einvernehmen mit den Ministern erlassen, also somit gültig sei, dienende Form. — Es fragt sich nur noch, welche Regierungs-

1) Und zwar auch dann, wenn der Regierungsakt, wie im Falle der art. 57, 58 und 63, unter der Verantwortlichkeit sämtlicher Minister ergeht. Bemerkt sei noch, dass das preuss. Staatsrecht eine Stellvertretung in der Gegenzeichnung nicht kennt. Vgl. Arndt a. a. O. S. 686.

akte des Königs der Gegenzeichnung bedürfen, mit anderen Worten, bei welchen Regierungsakten die Ministerverantwortlichkeit akut werden kann. Diese Frage beantwortet sich am einfachsten durch Aufzählung derjenigen Willensakte des Königs, die keiner Gegenzeichnung bedürfen. Es sind dies Gefühls- und Meinungsäusserungen des Monarchen, Regierungsprogramme, Proklamationen, Thronreden, dienstliche Weisungen an die Minister und ähnliches; ferner Armeebefehle, die in Preussen eine genaue Bestimmung erfuhren durch den allerhöchsten Erlass vom 18. Januar 1861,[1] Anordnungen, die der König als sumuas

1) Dieselbe besagt: Armeebefehle sowie Ordres, welche der König in Militärdienstsachen erlässt, sollen ohne Genehmigung expediert werden; sind in diesen Ordres Bestimmungen enthalten, welche auf den Militäretat von Einfluss sind oder andere Zweige der Militärverwaltung berühren, so soll folgendes Verfahren stattfinden:

1. Sind die Ordres nicht an den Kriegsminister gerichtet, so sollen sie diesem mittels bes. Ordres, welche alsdann mit seiner Gegenzeichnung zu versehen sind, zugehen.
2. Sind sie an den Kriegsmister zur weiteren Veranlassung gerichtet, so hat derselbe sie behufs Aufbewahrung bei den Akten gegenzuzeichnen, ihrem Wortlaut aber als Militärbefehl (bei den ohne Akten) Gegenzeichnung der Armee oder den betreffenden Militärkommandostellen u. s. w. bekannt zu machen.

Ausserdem soll es in Bezug auf die von dem Könige in Armeeangelegenheiten getroffenen Bestimmungen, welche dem Kriegminister nicht durch Ordres bekannt werden, bei dem bisherigen Verfahren verbleiben, sodass derselbe von allem rechtzeitig Kenntnis erlangt; alle übrigen nur die Militärverwaltung im Allgemeinen oder in ihren einzelnen Zweigen betreffenden Ordres, sowie alle andern Ordres in Armeeangelegenheiten, welche die Etatsaltarieren oder sonst einen Regierungsakt enthalten, sollen vor der Absendung mit der Gegenzeichnung des Kriegsministers versehen werden.

episcopus der evangelischen Kirche erlässt,[1] sowie die eine Ernennung und Entlassung eines Ministers enthaltenden Regierungsakte, da hier zumeist kein Minister zur Gegenzeichnung vorhanden ist. Jedoch nicht nur nach oben zur Deckung des unverantwortlichen Königs, sondern auch nach unten richtet sich die Verantwortung, indem jeder Minister für alle Ressortvorkommisse verantwortlich gemacht werden kann, jedoch nur insoweit als dies vernünftiger Weise üblich und möglich ist. Hierüber wird später noch beim zweiten Teil dieser Abhandlung zu sprechen sein. Zu erwähnen ist sodann noch die Verantwortlichkeit aller Ressortminister für die von ihnen betriebene Verwaltungspolitik. Diese offenbart sich vor allem in den reglementarischen Verfügungen, Dienstanweisungen und Verfügungen, durch welche die Minister die Art der Anwendung und Auslegung der Gesetze zwecks ihrer einheitlichen Durchführung den ihnen untergebenen Behörden und Beamten vorschreiben. Ferner stehen sie mit ihrer Verantwortlichkeit dem König dafür ein, dass sie jährlich zu der Zeit, in der sie die Generaletatsentwürfe einreichen, eine Hauptrechenschaft über ihre Verwaltung geben und einen Kassenauszug und einen Abschluss derselben vorlegen können.

Der Umfang der Verantwortlichkeit ist aber nicht für alle Minister so, wie wir ihn eben kennen lernten; für einzelne ist derselbe vielmehr modifiziert, wie wir

1) Diese bedürfen der materiellen Gegenzeichnung deshalb nicht, weil es sich dabei nicht um staatl. Regierungsakte handelt. Vergl. Stengel a. a. O. S. 555.

es ähnlich im Reich finden werden. Ich meine hier den Justiz- und Finanzminister. Ersterer hat lediglich eine Verantwortlichkeit für die Aufsicht hinsichtlich sämtlicher Gerichte und Staatsanwaltschaften, was Geschäftsbetrieb und Verzögerungen anbetreffen. Für die Rechtsprechung dagegen steht er mit seiner Verantwortlichkeit nicht ein, da die Rechtsprechung als Garantie für unparteiische Gerichtsbarkeit unabhängig ist. Modifiziert ist ferner die Verantwortlichkeit des Finanzministers einmal deshalb, weil er allein allmonatlich eine Übersicht über die Hauptkassenverhältnisse und einen Abschluss seiner Verwaltung abliefern muss, wofür er mit seiner Verantwortlichkeit dem König einsteht, sodann hinsichtlich der von ihm ressortierenden Hauptverwaltung der preussischen Staatsschulden. Diese wurde errichtet durch Kgl. Verordnung vom 27. Januar 1820, betreffend die Verwaltung des Staatsschuldenwesens und die Bildung der Staatsschuldenkommission, wozu noch zwei abändernde Gesetze von 1879 und 1884 ergingen. Die Staatsschuldenverwaltung ist hiernach eine selbständige Behörde und untersteht der oberen Leitung des Finanzministers nur insoweit als dies mit der ihr im § 6 des Gesetzes vom 24. Februar 1850 beigelegten Unabhängigkeit, auf deren Wahrung ihre Mitglieder vor dem Oberverwaltungsgericht eidlich verpflichtet werden, vereinbar ist. Über diese der Hauptverwaltung der Staatsschulden unter eigener Verantwortlichkeit übertragenen Geschäfte wird die Kontrolle durch die Staatsschuldenkömmission geführt, die aus je drei Mitgliedern

des Herren- und Abgeordnetenhauses und dem Präsidenten der preussischen Oberrechnungskammer besteht.

§ 10.

b) beim Staatsministerium.

Es erübrigt sodann noch auf die Verantwortlichkeit einzugehen, die jeden Minister als Staatsminister, d. h. Mitglied des Staatsministeriums treffen kann. Festzustellen ist hier zunächst, dass ein Minister, mag er auch gegen die in betracht kommenden Beschlüsse des Staatsministeriums gestimmt haben, dennoch Mitträger der gesamten Verantwortlichkeit ist, vorausgesetzt natürlich, dass er in der Minderheit blieb und überstimmt wurde, es sei denn, dass er von dem ihm jederzeit zustehenden Recht, sein Ministerportefeuille in die Wagschale zu werfen, Gebrauch gemacht hat. Über den Umfang dieser Verantwortlichkeit war man sich lange Zeit hindurch gar nicht klar, zumal da die geübte Praxis sich vielfach in Widerspruch mit dem gesetzlich erlaubten Zustand gesetzt hatte. Die neuere Litteratur (vor allem Zorn a. a. O. und Knischewsky a. a. O.) führte eine Klärung herbei, sodass heute Übereinstimmung darüber herrscht, dass der Umfang der Ministerverantwortlichkeit im Staatsministerium nur auf diejenigen Angelegenheiten auszudehnen sein wird, für welche dem Staatsministerium das Recht der Beschlussfassung zusteht und nicht auf diejenigen, wo ein solches Recht ihm fehlt, wenn es sich auch mit der Zeit in der Praxis tatsächlich ge-

bildet haben sollte. Wo dem Staatsministerium dieses Recht der Beschlussfassung zusteht, wo es ihm durch dasselbe ermöglicht ist, jederzeit durch Verfügungen einzugreifen, dafür aber auch die Verantwortlichkeit übernehmen zu müssen, ist früher bei der Behandlung der staatsrechtlichen Stellung desselben gesagt worden, worauf hiermit verwiesen sei. Hervorzuheben als zum Umfange der Kompetenz und der Verantwortlichkeit des Staatsministeriums gehörig, scheint mir hier nur die Instruktionserteilung desselben an die preussischen Bevollmächtigten zum Bundesrat.[1] Im Anfang war es ziemlich zweifelhaft, ob das preussische Staatsministerium, wie die Ministeriem in den übrigen Staaten, überhaupt hierfür eine Verantwortlichkeit trüge, ob dem Landtag das Recht zustand, das Staatsministerium hierfür, wenn auch nur im Sinne der parlamentarisch politischen Verantwortlichkeit zur Verantwortung zu ziehen, bis Fürst Bismark in mehreren Sitzungen des Reichstags und einmal auch in einer solchen des Abgeordnetenhauses erklärte: „Das ist ausser Zweifel, dass jede Regierung sehr wohl daran tut, sich in der Lage zu halten, dass sie ihrer eigenen Landesvertretung Rechenschaft ablegen könne, über die Politik, die sie im Reiche befolgt". (Stenograph. Ber. 1872 I. S. 368). Ähnlich sprachen sich auch die Abgeordneten Lasker und Twesten[2] aus und diese

1) Dies ist zwar durch keine gesetzliche Vorschrift angeordnet, ist aber aus der Stellung der Bundesbevollmächtigten zur Staatsregierung, der Krone Preussen, zu folgern, deren Vertreter sie sind. Vgl. auch Schwarz a. a. O. S. 175.

2) In der Sitzung des ersten gesetzgebenden Norddeutschen Reichstages vom 28. Septbr. 1867 führte nämlich

Ansicht ist auch heute in der Litteratur durchweg vertreten,[1] wenn auch über das Wesen gerade dieser Verantwortlichkeit mannigfacher Streit geherrscht hat, und zum Teil noch herrscht.[2] Auf diese Kontroverse aber näher einzugehen, scheint mir hier nicht angebracht zu sein, da dieselbe nach meiner Ansicht genau ebenso zu entscheiden ist, wie diejenige nach dem Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Preussen überhaupt, zu der ich in folgendem Abschnitt Stellung zu nehmen versuchen werde.

3. Kapitel: Art der Ministerverantwortlichkeit in Preussen.

§ 11.

a) die rechtliche,

α) der in der preussischen VU. vorgesehene Zustand

Welcher Art nun das Wesen der Verantwortlichkeit sein kann, haben wir am Schluss der Einleitung zu

---

der Reichstagsabgeordnete Lasker aus, „dass für die Abstimmungen der Bundesratsbevollmächtigten die Minister der Einzelstaaten, welche die Instruktionen erteilt haben, verantlich seien.“ Vgl. Sten. Berichte 1867 V. Session Bd. I S. 134. — Ähnlich sprach sich in der Sitzung des preuss. Abgeordnetenhauses vom 6. Mai 1867 auch von Twesten aus als Berichterstatter über die norddeutsche Bundesverfassung, (vgl. St. B. 1867 S. 29) und zwar unter Bezugnahme auf die Erklärungen des Reichskanzlers und Laskers.

1) Meines Wissens wird sie nur noch bestritten von G. Meyer in seinen Grundzügen des nordd. Bundessrechts S. 84 ff. und in seinem Lehrbuch des deutschen Staatsrechts § 186.

2) Ich verweise auf K. von Mohl a. a. O. S. 277 Note 1, ebenso auf Grotefens, deutsches Staatsrecht der Gegenwart

dieser Abhandlung kurz erörtert. Die gemeine strafrechtliche und zivilrechtliche Verantwortlichkeit kann danach auch hier für preussische Verhältnisse nicht in Betracht kommen, ebenso wenig wie die disziplinarrechtliche,[1] worüber auch schon oben gesprochen worden ist, da die Minister als die höchsten Häupter aller preussischen Verwaltungszweige in ihrer Eigenschaft als besondere Staatsbeamten ein Disziplinarverfahren nicht gegen sich selbst eröffnen können. In Betracht kommt also für sie nur die prägnanteste Art aller Verantwortlichkeiten, die konstitutionelle, staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit, deren Wirkungen in Preussen politische sind und auch als rechtliche vorgesehen waren. Die rechtlichen Wirkungen bestehen darin, dass die beiden Kammern kraft des ihnen durch Art. 61 V. U. zugestandenen Rechtes befugt sind, die Minister ohne und sogar gegen den Willen des Königs wegen der Verbrechen der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats anzuklagen, sodass also hier die staatsrechtliche Verantwortlichkeit in eine strafrechtliche (besondere) übergeführt ist. Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen wurden gemäss Art. 61 II

---

und E. Hiersemenzel, Verfassung des nordd. Bundes, Teil 1 art. 16 S. 66, die hier für eine rechtliche Verantwortlichkeit eintreten, während Riedel, Reichsverfassungsurkunde S. 26 eine allgemeine politische V. der Landesminister gegenüber ihrer Volksvertretung für die erteilten Instruktionen annimmt.

1) Möglich wäre höchstens eine Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit unter analoger Anwendung disziplinarrechtlicher Grundsätze, worauf noch später einzugehen sein wird.

einem besonderen Gesetze vorbehalten. Dies ist aber bis heute noch nicht ergangen, wie oft man auch ein solches schaffen wollte. Entwürfe eines solchen wurden verschiedentlich eingebracht, so in den Sitzungsperioden des Abgeordnetenhauses von 1850/51 und 1862 durch die Justizminister Simons und von Bernuth, eine auch aus der Mitte des Abgeordnetenhauses selbst. Diese Entwürfe scheiterten jedoch entweder an dem Widerspruch der Kammern oder der Regierung. Anders war es mit dem besonderen Gerichtshof für die Ministeranklagen. Diesen hatte bereits die Verfassungsurkunde bestimmt im folgenden Passus des Art. 61: „Über solche Anklagen entscheidet der oberste Gerichtshof der Monarchie[1] in vereinigten Senaten. Solange noch zwei oberste Gerichtshöfe bestehen, treten diese zu obigem Zwecke zusammen."

Der letzte Satz ist inzwischen hinfällig geworden durch die auf Grund des Art. 92 V. U. erfolgte Vereinigung des damaligen Obertribunals und des rheinischen Revisions- und Kassationshofes im Jahre 1852 zu einem einheitlichen Gerichtshofe. Das zur Beurteilung der Ministeranklage zuständige Gericht war also gegeben, ebenso wie das Anklageorgan. Es ist nun die Frage, ob die Minister auch ohne dieses Gesetz, dennoch seitens der Kammern hätten zur strafrechtlichen Ver-

1) Dieser wurde gegründet 1748, nachdem Preussen das unbeschränkte Privilegium de non appellanio am 31. Mai 1746 erhalten hatte. Vorher hatte Preussen dieses Privileg nur für Sachen unter 2500 Gulden. Im Jahre 1774 wurde der Wirkungskreis dieses geheimen Obertribunals sodann auch auf die ostpreussischen Sachen ausgedehnt.

antwortung gezogen werden können. Diese Frage wird von einzelnen bejaht, so von Dr. Koch (Kommentar zum ALR. Bd. IV, S. 695, Anm. 51) und vom Abgeordneten Gneist in einer Sitzung des Abgeordnetenhauses im Jahre 1865, in der er sich, wie folgt, auspricht: „Das Recht der Ministeranklage und der Gerichtshof hierfür ständen durch den art. 61 der Verfassungsurkunde fest und ebenso auch die gesetzlichen Strafbestimmungen und das Strafverfahren, weil für die Minister dieselben allgemeinen Strafbestimmungen über Verletzung der Amtspflicht und dieselben Grundsätze des Kriminalverfahrens gelten, wie für andere Beamte des Staates, solange bis ein Ausnahmegesetz aus besonderen Gründen für sie etwas Abweichendes bestimmte. Dagegen bestehe allerdings eine Lücke des Mangels des öffentlichen Organs für die Anklage; denn nach den jetzigen Formen des Landesprozesses könne ein Minister nicht selbst den Staatsanwalt bestellen, der ihn wegen der Verletzung seiner Amtspflicht zur Rechenschaft zieht; es sei jedoch die Pflicht des Landesherrn auf Antrag der Kammern, welche die Anklage beschliessen, diese formelle Lücke, welche der Verfolgung eines anerkannten Rechtes entgegenstehe, durch Bestellung der Organe auszufüllen; und der Weg hierzu sei die Erlassung einer Adresse an die Krone zur Bestellung eines Staatsanwalts behufs Verfolgung der Minister wegen Verletzung ihrer Amtspflicht vor den vereinigten Senaten des Obertribunals (Sten. Ber. 1865, III, S. 2065). Um verstehen zu können, wie dieser sonst so hervorragende Gelehrte zu dieser Ansicht kommen konnte, muss ich

nochmals hervorheben, dass er dieselbe im Jahre 1865, d. h. unter den Eindruck des Verfassungskonfliktes äusserte, wo ihm der Wunsch nach der Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit der Vater der in obiger Rede entwickelten unhaltbaren Gedanken geworden sein mag. Abgesehen hiervon geht klar und deutlich aus Art. 61 II hervor, dass ein Verfahren zur Realisierung dieser in der preussischen VU. vorgesehenen staatsrechtlich-strafrechtlichen Ministerverantwortlichkeit solange ausgeschlossen ist, bis eben das verheissene Gesetz erlassen ist.[1] Damit fällt sodann auch die Gegenmeinung, die zur Ergänzung und Realisierung der konstitutionellen Verantwortlichkeit in Preussen, auf Gesetze zurückgreifen zu dürfen glaubte, die nicht hierfür erlassen worden waren.

§ 12.

β) der durch die Reichsjustizgesetze veränderte Zustand.

Eine andere Frage sodann, die hier noch zu erörtern, ist die, ob dieses in art. 61 vorgesehene Gesetz noch erlassen werden kann, das heute zudem noch einen zuständigen Gerichtshof schaffen muss, da das preussische Obertribunal seit Inkrafttreten der Reichsjustizgesetze am 1. Oktober 1879 gemäss art. 12 des preussischen Ausführungsgesetzes vom 24. April 1878 zur GVG. aufgehoben worden ist.

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage scheint es mir nötig zu sein, die Tatsachen, die den Erlass

1) Diese Ansicht fast überall in der Litteratur, so auch bei Rönne a. a. O. S. 367 vertreten.

dieses Gesetzes zum Gegenstand so lebhafter Kontroversen machte, näher darzulegen.

Wie alle übrigen Staaten hatte sich auch Preussen bei Errichtung des deutschen Reiches eines Teiles seiner Gesetzgebungsbefugnisse begeben. Nach art. 4 Nr. 13 der Reichsverfassung unterliegt daher „die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches. Das Reichsstrafgesetzbuch ist schon seit 1871 in Kraft, das bürgerliche Recht durch Gesetz vom 18. August 1896, in Kraft seit 1. Januar 1900, geregelt und das gerichtliche Verfahren fand seine Regelung durch die sogenannten Reichsjustizgesetze, worunter man Gerichtsverfassungsgesetz, Straf-, Zivil- und Konkursordnung zusammenfasst. Für die Entscheidung unserer Streitfrage [1] sind hauptsächlich GVG. und StPO. von Bedeutung. Da sodann jede Beweisführung und Entscheidung an gewisse Voraussetzungen geknüpft ist, von deren Bestehen oder Nichtbestehen das Endresultat abhängig ist, so stelle ich hier als solche auf:

1. Kann Preussen an Stelle des weggefallenen Obertribunals ein neues Gericht für Ministeranklagen durch Gesetz bestimmen, trotz der strafrechtlichen Tendenz, wie sie art. 61 VU. für die Ministerverantwortlichkeit vorsieht?

---

1) Dass es eine solche ist, geht zur Genüge aus den verschiedenartigen Resultaten hervor, zu denen manche Staatsrechtslehrer gekommen sind, wie z. B. Schwarz a. a. O. S. 193. Stengel a. a. O. S. 103 ff., Pistorius: Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigen d. Staatsrecht S. 143 ff. u. s. w.

2. Kann es gesetzlich ein besonderes Verfahren für derartige Ministeranklageprozesse aufstellen?

3. Ist Preussen noch die rechtliche Möglichkeit gegeben, für die Verbrechen der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats seitens der Minister, besondere strafrechtliche Bestimmungen zu treffen, wie es art. 61 der VU. vorschreibt?

Werden diese drei Voraussetzungen als nicht bestehend nachgewiesen, so ist nach meiner Ansicht das nach art. 61 VU. zu erlassende Gesetz für Preussen heute unmöglich geworden.

ad 1 sei zunächst nun bemerkt, dass ein derartiger Gerichtshof für Preussen nicht mehr errichtet werden kann, [1] da er nicht zu den im § 14 GVG. zugelassenen besonderen Gerichten gehört, wie die Rheinschiffahrts-, Elbzoll-, Gemeinde- und Gewerbegerichte, trotzdem von Löwe und Daude versucht worden ist, diese Ministeranklagegerichte den soeben angeführten beizuzählen. Als Beweis hierfür führen sie an, dass diese Unterstellung derartiger Staatsgerichtshöfe unter § 14 in der Absicht des Gesetzgebers gelegen habe, werden jedoch bekämpft und überzeugend widerlegt von Pistorius a. a. O. S. 150 ff. und John in seiner Strafprozessordnung für das deutsche Reich. [2]

1) Da, wo derartige Ministeranklagegerichte in anderer Form, als die preuss. V. U ihn versah, bestehen, können sie als Strafgerichte auch nicht mehr in Betracht kommen. Vgl. Stengel a. a. O. S. 104 oben. —

2) Ähnlich Bezold in Gesetzgebung des deutsch. Reiches Bd. VI 3. Teil S. 91; Laband III. 2. S. 32, 33; Kern: württemberg. Gerichtsblatt XX S. 295, 296.

Ebenso ist die zweite Voraussetzung als nicht bestehend zu bezeichnen, da die Landesgesetzgebung ein von der Strafprozessordnung von 1877 abweichendes Verfahren nur in den Fällen bestimmen kann, wo das Reichsrecht es ausdrücklich zulässt. Diese Ausnahmen sind in § 6 des Einführungsgesetzes zur StPO. aufgezählt. Unter diesen ist aber die Ministeranklage nicht genannt.

Aber auch die dritte Voraussetzung für den Erlass das in art. 61 VU in Aussicht genommenen Gesetzes ist hinfällig geworden, da die Landesgesetzgebung seit Erlass des Reichsstrafgesetzbuches keine strafrechtlichen Bestimmungen mehr treffen kann für die Verbrechen der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrates. Bewiesen wird dies durch den Umstand, dass das ganze materielle Strafrecht, unter anderem auch die drei in der Verfassung hervorgehobenen Verbrechen ausschliesslich geregelt ist im StGB. vom 15. Mai 1871, es sei denn, dass § 2 EGStGB. in Frage kommt, der aber das Landesstrafrecht nur noch für Verletzungen der Presspolizei-, Post-, Steuer-, Zoll-, Fischerei-, Jagd-, Forst- und Feldpolizeigesetze zulässt.

Diese Darlegung der drei aufgestellten und von mir als nicht bestehend erwiesenen Voraussetzungen scheint mir ein vollgültiger Beweis dafür zu sein, dass dieses Gesetz in Preussen nicht mehr erlassen werden kann, so wie es die Verfassungsurkunde vorsah, nämlich zur Bestimmung eines Strafverfahrens, eines obersten Staatsgerichtshofes, als Strafgerichts, und von kriminellen Strafen als Folgen der durch eine eventuelle Ministeranklage akut gewordenen Ministerverantwortlichkeit.

Dass die preussische Verfassungsurkunde die Ministerverantwortlichkeit strafrechtlich auffasste, wird von den meisten Staatsrechtslehrern angenommen und wird m. E. zu klar schon durch den Wortlaut der VU. bewiesen, als dass es eines weiteren Beweises bedürfte. Damit fällt auch die Ansicht von Schwarz, der Seite 193 seines Kommentars zur VU. für den preussischen Staat das auf art. 61 basierende Verfahren „kein eigentliches Kriminalverfahren, sondern ein Disziplinarverfahren" nennt, und folgegemäss zur Annahme gelangt, dass das versprochene Gesetz in diesem Sinne noch ergehen könne. Dem will ich aber auch absolut nicht widersprechen; ein dahin gehendes Gesetz könnte aber unmöglich die Erfüllung des art. 61 sein, da dieser — es sei nochmals hervorgehoben — klar und deutlich die Ministerverantwortlichkeit als eine strafrechtliche betrachtet und auch dementsprechend ausgeführt wissen will. Der gegenwärtige Zustand ist daher, da ein Gesetz [1] nicht mehr ergehen kann, als entgültiger aufzufassen, wenn er auch nicht den Absichten des Gesetzgebers zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde entspricht. Möglich wäre es indes, dass die Regierung zur Ausfüllung dieser Lücke des preussischen Staatsrechts sich, wie Schwarz a. a. O. es überhaupt vorhat, zum Erlass eines dem Beamtendisziplinarrechte analogen Ministerverantwortlichkeitsgesetzes mit der Zeit entschliessen könnte, zumal da dieses noch mehr als ein unter strafrechtlichen Gesichtspunkten erlassenes, den modernen Anschauungen über

1) Gemeint ist natürlich nur ein Gesetz, das verfassungsgemäss der strafrechtlichen Tendenz entspricht.

Ministerverantwortlichkeit entspräche. Die Anklagebefugnis könnte den beiden Kammern verbleiben und die Strafen die ein besonders zu schaffender unabhängiger und unparteiischer Gerichtshof fällte, müssten ebenso wie im Disziplinarrecht, das auch keine gemeinen Strafen kennt, Entfernung vom Amte und Dienstentlassung mit oder ohne Pension sein. Dieses wäre aber nichts anderes, als die einzig wahre staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit, die sich in der von mir vorgeschlagenen Art und Weise in nichts von derjenigen unterscheidet, für die Dr. Passow a. a. O. S. 172 eintritt, es sei denn durch den Namen,[1] der allein nach heutigem Reichsrecht ihre Entstehungsberechtigung verbürgt.

Mit dem gemäss art. 61 II zu erlassenden Gesetz ist auch die Bestimmung des art. 49 II[2] der Verfassungsurkunde hinfällig geworden, da sie m. E. nur für den Fall einer strafrechtlichen Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit gegeben worden war, also auch nicht auf die einzig mögliche lex ferenda Anwendung finden kann, mit der nach meiner früheren Darlegung die Lücke in den rechtlichen Wirkungen der in ihrem Wesen rechtlichen Ministerverantwortlichkeit in Preussen ausgefüllt werden könnte.

1) Warum Passow a. a. O. S. 172 mit solchem Nachdruck die Bezeichnung „disziplinarrechtl. Geltendmachung der M. V." ablehnt ist mir unerfindlich, da m. E. alle diejenigen, die diese Bezeichnung wählen, dieselbe doch nur analog und mit Modifikation gebraucht wissen wollen.

2) Dieselbe lautet: Zu Gunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Ministers kann dieses R., d. h. die Begnadigung nur auf Antrag der Kammer ausgeübt werden, von der die Anklage ausgegangen ist.

§ 13.

b) die politische parlamentarische.

Neben diesen rechtlichen Wirkungen sah die preussische Verfassungsurkunde noch politisch-palamentarische vor als weitere Konsequenz des in Art. 44 enthaltenen Ministerverantwortlichkeitsprinzips, das seine Verwirklichung in Art. 61 — nebst dem zu erlassenden Zusatzgesetz — und Art. 81 erhalten sollte, jedoch nur in Art. 81 erhielt; die einzige staatsrechtliche Form der Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit in Preussen ist daher die parlamentarische, die sich, wie schon Gesagt auf Art. 81 gründet, der lautet:

„Jede Kammer kann die an sich gerichteten Schreiben an die Minister überweisen und von denselben Auskunft über die eingehenden Beschwerden verlangen." Wie aus dem Wortlaut dieser Bestimmung hervorgeht, sind die Minister nicht befugt, die Annahme dieser Schreiben abzulehnen. Wohl aber sind sie mangels einer dies ausdrücklich bestimmenden Vorschrift nicht verpflichtet, ihre auf solche Überweisungen ergehenden Entschliessungen dem überweisenden Hause mitzuteilen. In der Sitzung vom 3. Dezember 1873 (Sten. Ber. 1874/75 Bd. I S. 163) beschloss daher dementsprechend das Abgeordnetenhaus, die Staatsregierung aufzufordern, über die Entschliessungen der vom Hause der Abgeordneten an sie gerichteten Anträge und Resolutionen beim Beginn der nächsten ordentlichen Session in Form einer schriftlichen Übersicht Auskunft zu erteilen. Seitdem teilt die Staatsregierung jedem der beiden Häuser zu Beginn einer jeden Session eine

Übersicht der Entschliessungen mit, die sie über von dem Hause in der letzt vorhergehenden Session gestellten Anträge und Resolutionen getroffen hat. Die parlamentarische Behandlung dieser Übersichten ist geordnet in den §§ 52 einerseits und 35 andererseits der Geschäftsordnungen für das Herrn- und Abgeordnetenhaus und zwar so, dass bei der Debatte die Stellung eines Antrages unzulässig ist, aber jedem Mitgliede überlassen bleibt, den Gegenstand in den regelmässigen Formen der Geschäftsordnung weiter zu verfolgen.

Zur Erteilung einer Auskunft über die bei dem Hause eingehenden Beschwerden sind sie allerdings verpflichtet, wenn das Haus mittels einer Resolution eine solche verlangt. Dies geht m. E. aus dem von der Verfassungsurkunde gebrauchten Ausdruck „kann verlangen" unzweideutig hervor; denn nach allgemeinem Sprachgebrauch, der auch der hier gebrauchten Praxis entspricht, ist unter diesem Ausdrucke die Verpflichtung des anderen Teiles, dem Verlangen nachzukommen, mit begriffen. Ergänzt werden diese Bestimmungen, die eine Befugnis einzelner Kammermitglieder, die Minister zu interpellieren, nicht aufstellen durch mehrere weitere Paragraphen in den Geschäftsordnungen der beiden preussischen Kammern, so durch §§ 51[1]

1) § 51 lautet: „Interpellationen an die Staatsregierung müssen bestimmt formuliert von einem Mitglied als Interpellanten und ausserdem von mindestens 20 Mitgliedern unterzeichnet, dem Präsidenten überreicht werden, der dieselben dem Staatsministerium abschriftlich mitteilt, sodann drucken und verteilen lässt. In der nächsten Sitzung fordert der Präsident vor Eintritt in die Tagesordnung die Staatsregierung

a. a. O. für das Herrenhaus und 33 und 34[1] a. a. O. für das Abgeordneten Haus. Sind diese Vorschriften auch nicht zwingender Natur (vgl. hierzu den Wortlaut des Art. 78 V. U.), so werden sie zumeist doch derart gehandhabt, weil hier die moralische Verantwortlichkeit der Minister helfend eingreift, sodann aber auch jeder Minister sich hüten wird, durch ein den genannten Geschäftsordnungsparagraphen entgegengesetztes Verhalten die Obstruktion der Kammern hervorzurufen, denen bei Feststellung des Staatshaushaltsetats (Art. 99) oder bei der nachträglichen Genehmigung von Etatsüberschreitungen u. s. w. unzweifelhaft das Recht zusteht, ihre Zustimmung zu den Forderungen der Staatsregierung zu verweigern, wenn die Minister etwaige[2] von ihnen geforderte Auskünfte nicht erteilen.

---

auf zur Erklärung, ob und wann sie die Interpellation beantworten werde. — Erklärt die Staatsregierung sich zur Beantwortung bereit, so wird an dem von ihr bestimmten Tag der Interpellant zu näherer Ausführung der Interpellation verstattet. — An die Beantwortung der Interpellation oder deren Ablehnung darf sich eine sofortige Besprechung des Gegenstandes derselben anschliessen, wenn mindestens 30 Mitglieder darauf antragen. Die Stellung eines Antrages bei dieser Besprechung ist unzulässig; es bleibt aber jedem Mitgliede überlassen, den Gegenstand in Form eines Antrages weiter zu verfolgen."

1) §§ 33, 34 ähnlich § 51, der eben zitiert wurde, nur dass sie eine Unterzeichnung von mindesten 30 und eine Beantragung der Besprechung von mindestens 50 Mitgliedern verlangen und Vorschriften über Druck und Verteilung der Interpellation nicht enthalten.

2) Dies ist jedoch nicht zu weit auszudehnen, da sich m. E. eine feste Praxis dafür ausgebildet hat, wann die Beantwortung von Interpellationen verweigert werden darf, so z. B. bei Anfragen über Angelegenheiten, die noch Gegenstand von Verhandlungen mit andern Staaten sind u. s. w.

Auf diese Weise ist daher die Ministerverantwortlichkeit in Preussen zu grosser Bedeutung gelangt, was kein vorurteilsfreier Beobachter preussischer Staatsverhältnisse verkennen kann. Übertrieben und eher auf andere Staaten anwendbar, wie z. B. auf Frankreich, England und Belgien, klingt allerdings, was H. v. Treitschke in seinen historischen und politischen Aufsätzen 1870 Bd. II S. 807 ff. — also schon vor 30 Jahren — hierüber schreibt; „etwas ist aber doch wahr daran und es kann nicht geleugnet werden, dass nur noch ein falscher Bureaukratischer Dünkel sich sträubt, diese längst zur Tatsache gewordene Macht unserer Parlamente anzuerkennen; es gilt in Beamtenkreisen noch für schimpflich zurückzutreten vor einer Misstrauenverklärung der Kammern. Glücklicherweise kommt die körperliche Gebrechlichkeit dem Parlamentarismus zu Hülfe. Nachhaltige parlamentarische Angriffe pflegen das Nervensystem des unhaltbaren Ministers zu erschüttern; er beginnt zu kränkeln, lässt dann noch eine Anstandspause verstreichen und erbittet endlich aus Gesundheitsrücksichten seine Entlassung. Dass eine sehr nahe Zukunft diese Ministerfieber lächelnd zu den Kinderkrankheiten unseres parlamentarischen Lebens zählen wird, ist freilich zweifellos". Den vorletzten Satz konnte man in den Reihen der Jahre auch manchmal in Preussen sich bewahrheiten sehen. Wenn derselbe aber noch nicht zu den Kinderkrankheiten unseres Parlamentarismus geworden ist, wenn wir bei uns sehen, mit wie viel Vertrauen die Volksvertretung der Regierung gegenüber von dem ihr verfassungsmässig zustehenden Recht der Geltendmachung der parlamentarischen

Ministerverantwortlichkeit in der gemässigten Form Gebrauch macht, so ist dies nicht zum wenigsten der streng verfassungsmässigen Regierungsart der Hohenzollern zu danken, die die Rechte des Volkes respektieren, wie sie ihre verfassungsmässigen Rechte beachtet wissen wollen. Davon gibt Ausdruck der allerhöchste Erlass Wilhelms I. vom 4. I. 1882. Sind sie aber einmal von der Verfassung abgewichen, so geschah dies nur zum Heil und Segen unseres Vaterlandes. Ein Beispiel hierfür bietet der sogenannte Verfassungskonflikt in den sechziger Jahren, ohne welchen weder die Befreiung Schleswig-Holsteins von dänischer Herrschaft, die Erwerbung der im Jahre 1866 mit Preussen vereinigten Länder, noch die Gründung des norddeutschen Bundes und des deutschen Reiches erreicht worden wäre, dessen Ministerverantwortlichkeit in folgendem ebenfalls einer Betrachtung unterzogen werden soll.

Zweiter Hauptteil.

Die Ministerverantwortlichkeit im deutschen Reich.

§ 14.

Geschichtliches.

Nachdem im Jahre 1870/71 das deutsche Reich durch Blut und Eisen geschaffen war, galt es dem jungen Staate, der hinsichtlich seiner Konstruktion so ganz vereinzelt unter den europäischen Staaten dastand — ein Umstand, der manche an seine Existenzberechtigung und Existenzfähigkeit zweifeln liess —, eine lebenskräftige Verfassung zu geben, auf der auf- und fortbauend die Pflege der Wohlfahrt und Einigkeit der deutschen Völker für alle Zeiten gesichert werden könnte. Von Anfang an war man sich darüber klar, dass das Reich in monarchischen Formen erstehen, wie sie allgemein in Deutschland bestanden und dass es den Segen des Konstitutionalismus geniessen sollte, der sich ja am hervoragendsten, wie schon früher hervorgehoben wurde, in der Ministerverantwortlichkeit zeigt. Das Resultat dieser Bestrebungen war daher die vom

grössten Staatsmanne des neunzehnten Jahrhunderts, dem Fürsten Bismarck herrührende Reichsverfassung vom 16. April 1871 und in dieser der Art. 17, der die Ministerverantwortlichkeit begründete die in den folgenden Ausführungen näher darzustellen, meine Aufgabe sein wird.

Erster Abschnitt:

§ 15.

Die Rechtsquellen für die Ministerverantwortlichkeit im deutschen Reich.

Das nötige Material an gesetzlichen Bestimmungen zur Fixierung der Ministerverantwortlichkeit im Reich wird einmal durch die Reichsverfassung geboten, die abgesehen von dem schon erwähnten Art. 17, der ja das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit fürs Reich enthält, den Umfang der Ministerverantwortlichkeit in allen den Paragraphen bestimmt, wo von der Kompetenz des Kaisers und des Reiches die Rede ist; sodann in zahlreichen Reichsgesetzen und kaiserlichen Verordnungen die auch neben kgl. preussischen Gesetzen und Verordnungen für die rechtliche Stellung der „verantwortlichen Minister" im Reich in Betracht kommen. Ausserdem müssen auch hier die allgemeinen Grundsätze des Staatsrechts gelten, denen wir unter anderen das allgemein anerkannte und von der Regierung nie beanstandete Recht der Interpellation verdanken.

Zweiter Abschnitt:

Die Ministerverantwortlichkeit im deutschen Reiche selbst.

I. Kapitel: Die verantwortlichen Minister im Reich unter Berücksichtigung ihrer rechtlichen Stellung.

§ 16.

a) der Reichskanzler,

Wenden wir uns nach diesen kurzen Vorbemerkungen dem eigentlichen Thema zu, so müssen wir uns auch hier, wie wir es bei Behandlung der Ministerverantwortlichkeit in Preussen getan haben, die Frage, wer die Träger der Ministerverantwortlichkeit im Reiche sind, vorlegen. Zur Beantwortung führe ich den Wortlaut des art. 17 an, der lautet:

> „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt".

Die geordnete Behandlung unseres Themas lässt es hier für angemessen erscheinen, der eigentlichen Ausführung einen einleitenden und grundlegenden Abschnitt über die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers in ihrer historischen Entwicklung vorauszuschicken.

Das Institut des Reichskanzlers ist bekanntlich keine Schöpfung der Reichsverfassung gewesen, sondern es war unter der Bezeichnung „Bundeskanzler" bereits in der Verfassung des norddeutschen Bundes gemäss,

genau so, wie es dte Reichsverfassung heute kennt, geschaffen worden. Die verschiedenartigsten Funktionen waren in dem Amte. bezw. der Person des Reichskanzlers vereinigt, und die Zahl dieser Funktionen wuchs stetig mit der fortschreitenden Entwicklung und Erweiterung der Kompetenz des Reiches und der dem Kaiser zustehenden Rechte. Denn der Reichskanzler ist das Organ, durch welches der Kaiser die ihm innerhalb des Reichs zustehenden Befugnisse ausübt und erscheint daher entsprechend der Doppelstellung des Kaisers einmal als Vertreter Preussens im Bundesrat, sodann als höchster Verwaltungsbeamter des Reiches. — Was nun zunächst seine Stellung im Bundesrat anbelangt, so hat er als Vertreter Preussens, die diesem zustehenden Rechte auszuüben, die nach Rosenberg a. a. O. S. 9 ff. doppelter Natur sind: Sie sind teils Mitgliedschaftsrechte, teils besondere Vorrechte — Präsidialbefugnisse —. Dementsprechend ist der Reichskanzler sowohl Vorsitzender des Bundesrats (art. 15), als Mitglied desselben, und zwar preussisches. Letzteres, dass der Reichskanzler gerade Bevollmächtigter Preussens zum Bundesrat sein muss, wird heute allgemein angenommen, nach einigen soll er sogar preussischer Ministerpräsident oder doch mindestens preussischer Minister sein müssen.[1] Wird diese Ansicht auch von einzelnen noch bestritten, so hat sie sich heute gemäss den wiederholten Erklärungen des berühmtesten Interpreten der Reichsverfassung zuletzt am

1) Vgl. hierzu Laband I, 240, 241; Zorn S. 194; ferner Rönne, Martitz, Held, Westerkamp und Thudichum. Ein treffliches Argument hierfür siehe bei Laband, a. a. O. S. 334 und Zorn S. 147.

20. April 1894, an welchem Tage er sagte: „Die Ämter des Reichskanzlers und des preussischen Ministerpräsidenten können auf die Dauer nicht getrennt sein, ohne die Verfassung zu fälschen und die Autorität des Reiches zu schwächen“, doch allgemeine Anerkennung errungen. Schliesslich erübrigt es noch: einiges über den Reichskanzler als obersten Chef der Reichsverwaltung zu sagen. Zu Zeiten des norddeutschen Bundes war der Wirkungskreis des Reichskanzlers in der oben genannten Eigenschaft von geringer Bedeutung. Mit der Fortentwicklung der Reichsgewalt und der Aufgaben des Reiches wuchs auch dieser Wirkungskreis derart, dass er heute den wichtigsten Teil der Funktionen des Reichskanzlers ausmacht; derselbe vereinigt daher in sich die oberste Behörde und die höchste Verwaltungsinstanz des Reichs und die übrigen Reichsverwaltungsbehörden ressortieren von ihm in der Weise, dass sie staatsrechtlich nur seine „Bureaux“ bilden, welche eine Selbständigkeit des Dezernats nur insoweit haben, als er sie ihnen gestattet (L a b a n d). Der Reichskanzler nimmt daher im Reich, vorläufig noch abgesehen von den Modifikationen des Gesetzes von 1879 (für Elsass-Lothringen), worauf später einzugehen sein wird, bei der Vereinigung der obersten Leitung der Reichsverwaltung in seinen Händen dieselbe Stellung ein, wie in anderen Staaten ein Ministerium; er ist „in einer Person Minister aller derjenigen Ressorts, für welche es nach Reichsstaatsrecht eine besondere Verwaltung giebt.[1] (H e u s e l

1) Eine Konsequenz hieraus zieht die Kaiserliche Verordnung vom 1. 4. 1876 betr. die Ausführung des Gesetzes vom

a. a. O. S. 5). Er ist ferner Chef der auswärtigen-, wie der innern, der militärischen und maritimen, wie der zivilen Angelegenheiten des Reiches.[1]

Endlich sei hier noch auf die Frage eingegangen: „Ist der Reichskanzler Reichsbeamter im Sinne des Gesetzes vom 31. März 1873, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten? Arndt a. a. O. S. 683 und Laband a. a. O. S. 376, Anm. 1, wie Georg Meyer a. a. O. bejahen von vorne herein diese Frage, ohne sich auf eine nähere Erörterung einzulassen. Es ist ihnen etwas selbstverständliches, wie es mir ebenfalls zu sein scheint. Nichts destoweniger will ich versuchen dies nachzuweisen, was um so leichter gelingen muss, da die die R. V. uns hierfür mit Bestimmungen, die nicht zu unterschätzen sind, zur Hand geht. Denn art. 15 der R. V. bestimmt, dass der Reichskanzler durch den Kaiser zu ernennen ist. Bringen wir diesen Art. sodann in Verbindung mit art. 18, nach dem alle Reichsbeamten durch den Kaiser zu ernennen sind, so ist mit Notwendigkeit hieraus zu folgern, dass der Reichskanzler Reichsbeamter im Sinne der Reichsverfassung war. War er es nun im Sinne der Reichsverfassung, so muss er es

13. Juni 1873 über die Kriegsleistungen, indem sie dem Reichskanzler geradezu die Stellung einer höchsten Rekursbehörde — was sonst überall die Staatsministerien sind — einräumt, wenn sie bestimmt, dass gegen die Entscheidungen einer Rekursbehörde in den Einzelstaaten innerhalb 14 Tagen, die Berufung an den Reichskanzler zulässig ist, jedoch nur insoweit, als die Verletzung eines Reichsgesetzes oder einer Ausführungsbestimmung zu einem solchen behauptet wird.

1) Vgl. Held a. a. O. S. 177 und Rönne, Staatsrecht des deutschen Reichs 2. Aufl. I, S. 273.

auch im Sinne des Reichsbeamtengesetzes von 1873 sein. Dies geht aber zum Überfluss noch in vollster Klarheit aus §§ 1, 25 und 35 des Reichsbeamtengesetzes hervor, da die genannten §§ 25 und 35 den Reichskanzler mit dem Präsidenten des Reichskanzleramts, dem Chef der kaiserlichen Admiralität, dem Staatssekretär im auswärtigen Amt, also mit einigen Trägern höchster Reichsämter gleichstellt, auf die das RGB. unbedingt Anwendung findet und der § 1 die Reichsbeamten derart[1] bestimmt, dass der Reichskanzler ohne Zweifel diesen zuzurechnen sein wird. Aus diesen Erörterungen folgt daher, dass der Reichskanzler eine Anstellungsurkunde erhalten (§ 4 RBG.) und vor dem Dienstantritt auf die Erfüllung der Pflichten des ihm übertragenen Amtes vereidigt werden muss. Eine fernere Folge ist, dass es im Belieben des Kaisers steht (gemäss §§ 25 und 35 RBG.), den Reichskanzler jederzeit und ohne Angabe von Gründen zu entlassen, kurz dass alle Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes für den Reichskanzler in Betracht kommen, mit Ausnahme natürlich des Disziplinarrechts, dessen Unanwendbarkeit bei der entsprechenden Stelle in dieser Abhandlung schon dargetan worden ist, worauf ich hiermit verweise.[2] Der Reichskanzler ist daher zwar ein Reichsbeamter, aber ein solcher besonderer Art, über den nur dem Kaiser dem Disziplinarrechte ähnliche

1) Reichsbeamter im Sinne dieses Gesetzes ist jeder Beamter, der entweder vom Kaiser angestellt oder nach Vorschrift der K. V. den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet ist.

2) Anderer Meinung Heusel, a. a. O. S. 6; ders. Ansicht Stengel S. 101 § 34.

Befugnisse zugestanden werden können. Dieses leitet mich zu der Frage über, wonach sich das Verhältnis des Reichskanzlers zum Kaiser bestimmt. „Gewiss ist und in der Praxis unbestritten, dass, wenn der Reichskanzler als Minister der auswärtigen Angelegenheiten Preussens fungiert, die Kgl. preussische Verordnung vom 27. Oktobor 1810 Anwendung findet.“[1] Dies ist aber nicht auf den Fall, dass der Reichskanzler preussischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten ist, zu beschränken, vielmehr gilt m. E. genannte Verordnung allgemein für den Reichskanzler, der ja, wie oben dargelegt, stets preussischer Minister, wenn nicht Ministerpräsident sein muss. Aus den vorhergegangenen Erörterungen geht hervor, dass der Reichskanzler dem Kaiser gegenüber selbstverständlich verantwortlich ist, was in der Literatur heute auch allgemein anerkannt ist.[2] Ebenso unbestritten wird heute auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dem Reichstag gegenüber angenommen. Ob aber eine Verantwortlichkeit desselben auch gegenüber dem Bundesrat bestände, war stets zweifelhaft und eine „häkle Frage“, wie Mohl mit gewissem Recht sich auszudrücken beliebt. Aufgeworfen wurde diese Frage schon im konstituierenden Reichstag am 27. März 1867 vom Abgeordneten Schulze, der ausführte: „Wenn sie blos sagen die betreffenden Personen sind verantwortlich,

1) Vgl. Arndt a. a. O. S. 684 und auch Laband a. a. O. II, S. 9.

2) Vgl. Thudichum „Verfassungsrecht“ S. 132; Held a. a. O. S. 136; Zorn I. S. 198 scheint mir die oben beprochene Art der Verantwortlichkeit des R. K. stillschweigend vorauszusetzen und ebenso Rönne, a. a. O S. 267.

da bleiben ja fast alle Fragen, die sich auf die Verantwortlichkeit beziehen, und die Verantwortlichkeit zu etwas Wesenhaftem machen, übrig und unerledigt. Da frage ich zuerst, wem sind sie verantwortlich? Sind sie dem Reichstag verantwortlich? Sind sie auch dem Bundesrat verantwortlich? Auf diese Äusserungen hin folgte ein Antrag von Ausfeld und Genossen, in welchem die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrat ausgedrückt war, wurde jedoch abgelehnt. Dies ist aber keineswegs zur Argumentation dafür, dass der Reichskanzler dem Bundesrat nicht verantwortlich sei, zu verwenden, da in derselben Sitzung ein weiterer Antrag des Abgeordneten von Bennigen[1] angenommen wurde, der über die Frage, wem der Reichskanzler verantwortlich sei, überhaupt keine Bestimmungen enthielt, von genanntem Abgeordneten aber dahin erklärt wurde, dass die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und Bundesrats gegenüber Reichstag und Bundesrat begründet sein sollte. Diese Ansicht finden wir auch allgemein in der staatsrechtlichen Literatur vertreten, so von Laband, Zorn, Mohl und Preuss,[2] und die entgegengesetzte wird meines Wissens nur noch von Rosenberg a. a. O. vertreten, den Laband aber in seinem Lehrbuch S. 339, Anm. 1, unter aller Würdigung der

1) Dieser Antrag bildet die Grundlage des Art. 17 der R. V.

2) Preuss begründet dies damit, dass er als Hauptzweck der M. V. des Reichskanzlers dem Bundesrat gegenüber, die Innehaltung der rechtlichen Grenzen zwischen der Kompetenz der Kaiserl. Regierung als solcher und der Verwaltungskompetenz des Bundesrats bezeichnet.

von Rosenberg vorgebrachten Gründe besonders unter Anerkennung des Satzes, dass der Bundesrat mit einem Oberhause im Sinne des konstitutionellen Staatsrechts nicht zu verwechseln sei, widerlegt, indem er ausführt, dass „in der Wahrung der allgemeinen Reichsinteressen gegenüber den verwaltenden Behörden Bundesrat und Reichstag gleichberechtigte Organe sind. Derselben Ansicht scheint auch der grösste Staatsmann jener Zeit gewesen zu sein, als er in der Reichstagssitzung vom 28. September 1867 die Erklärung abgab, dass er den Bundeskanzler für die Kriegs- und Marineverwaltung des Bundes dem Reichstag, wie dem Bunde — d. h. dem Bundesrat — gegenüber für verantwortlich ansehe“ (Sten. Ber. 1867, S. 130, Sp. 2). Zum Schlusse dieses Abschnittes fasse ich das Ergebnis desselben dahin zusammen, dass die Reichsverfassung den Reichskanzler als einzigen Minister im Reich bestellte, der einmal der Reichsgewalt, nämlich Kaiser und Bundesrat analog dem König in Preussen allein, sodann der Volksvertretung im Reichstag verantwortlich wäre. Man wollte, dass der Reichskanzler allein und persönlich, nicht ein Staatssekretär oder ein sonstiger Stellvertreter dem Kaiser, Bundesrat und dem Reichstag verantwortlich sei für die Kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen. Dies sollte sich jedoch ändern.

§ 17.

b) die Stellvertreter des Reichskanzlers auf Grund des Gesetzes von 1878.

Der Umstand, dass der Reichskanzler allein von den immer mehr sich häufenden Geschäften belastet

und einziger Träger der Verantwortlicnkeit war, wurde bald sehr misslich und es trat bald der Zustand ein, den der Abgeordnete von Bennigsen schon im konstituierenden Reichstag vorausgesagt hatte mit den Worten: „Niemand werde imstande sein, zu sagen, hätte ein Minister auch die grösste Arbeitskraft, dass er auf so vielen Gebieten die Arbeiten allein übernehmen könne, ja dass er auch nur die Kontrolle soweit übernähme, dass er eine Verantwortlichkeit, eine innere oder äussere übernehmen kann.“ Nur ein Mann mit Bismarks kollossaler Arbeiskraft und grossem Genie, das im Augenblick alles erfasste und betrieb, liess diese durch die Reichsverfassung anscheinend nur provisorisch geregelte Reichsverwaltung haltbar erscheinen. Doch allmählich reichte auch die Kraft dieses eisernen Kanzlers nicht mehr aus. Zu seiner Erholung und Stärkung bedurfte er öfters Urlaubs. Zuerst half man sich in der kurzen Zeit, wo der einzige Reichsminister fehlte in Ministerialgeschäften, die einen administrativen Charakter trugen, damit, dass der Reichskanzler sich durch seine ihm beigeordneten oberen Reichsbeamten vertreten liess. Diese Möglichkeit war ihm ja auch gemäss § 14 RBG. gegeben und auf Grund der Kaiserlichen Verordnung vom 2. November 1874 betreffend den Urlaub der Reichsbeamten und deren Stellvertretung.[1] — Die Frage, ob in Angelegenheiten von

1) Abgesehen auch hiervon wäre es absurd gewesen, dem Kanzler als höchsten Chef der Reichsverwaltung eine Befugnis abzusprechen, die von den Chefs der untergeordneten Verwaltungsbehörden jederzeit unangefochten geübt worden ist und beansprucht wird auf Grund des oben erwähnten Ges.

rein politischer Bedeutung eine Vertretung ebenfalls erlaubt sei, war jedoch lange Zeit hindurch eine heiss umstrittene. Selbst der Kanzler war sich in den ersten Jahren des Bestehens des Reichs nicht sicher, ob sie zulässig sei. Es bildete sich daher die Gewohnheit aus, dass in diesen Angelegenheiten der Reichskanzler die Geschäfte durch die einzelnen Ressortchefs ausführen liess, dagegen trotz des Urlaubs stets selbst gegenzeichnete. Während also der Kanzler selbst zunächst bei einer Stellvertretung in Reichsgeschäften sehr vorsichtig war, wurde von einzelnen Staatsrechtlern z. B. Joel[1] und Hensel[2] angenommen, dass die Stellung des leitenden Reichsministers nicht allein in art. 17 RV., sondern auch in art. 15 ausgedrückt sei, der somit die Gesamttätigkeit des Reichskanzlers enthalte. Auf Grund dieser falschen Prämisse schlossen sie daher ganz richtig, dass die in art. 15 II dem Reichskanzler zustehende Substitutionsbefugnis sich auf seine Geschäfte als Reichsminister ebenso beziehe, wie auf die beim Vorsitz im Bundesrat.[2] Dieser Ansicht schloss sich später auch der Reichskanzler an, indem

Dieses Recht ist daher in der Literatur auch nie bestritten worden. Vgl. hierzu Meyer, a. a. O. S. 418; Laband, a. a. O. I. 340 und Rosenberg, a. a. O. S. 35.

1) Vgl. Joel, a. a. O. S. 402 ff.; Hensel, a. a. O. S. 3 ff.

2) Siehe hierüber besonders bei Laband I. S. 340 Anm. 1; G. Meyer § 135, 4; Haenel und auch Dainert S. 23. Wie unrichtig diese Auffassung des Art. 15 ist, geht schon daraus hervor, dass nach ihr der Reichskanzler dem Kaiser ein beliebiges auch ausserpreussisches Mitglied in reichsministeriellen Sachen bestellen könnte, an dessen Mitwirkung der Kaiser gebunden wäre, dass also der Kaiser gezwungen wäre aus der Hand des Reichskanzlers einen Vizekanzler annehmen zu müssen.

er auch bei politischen Geschäften in seiner Stellvertretung andere Personen gegenzeichnen liess, zuweilen sogar bei Reichsgesetzen, wie z. B. S. 37 im Jahrgang 1873 des Reichsgesetzblattes ergibt. Im Jahre 1878 kam es darüber im Reichstag zu Diskussionen, indem gegen die Verfassungsmässigkeit dieser Stellvertretung — bzw. Gegenzeichnung anderer für den Reichskanzler sofort mit Recht Bedenken erhoben wurden, so von den Reichstagsabgeordneten Haenel, von Bennigsen und Beseler, während die Verfassungsmässigkeit derselben durch den Fürsten Bismark verteidigt wurde, der hierin schon im Abgeordneten Windhorst im Jahre 1877 einen Vorläufer hatte. Hierdurch sah sich die Reichsregierung veranlasst, die Stellvertretung des Reichskanzlers durch ein Reichsgesetz zu regeln, worauf auch der heute herrschende Zustand beruht. Erlassen wurde dasselbe am 17. März 1878 und hat sich bis heute in vollem Masse als eine erfolgreiche Fortbildung der Reichsverfassung bewährt. Gemäss § 2 dieses Gesetzes kann nun die Stellvertretung, die kraft § 1 zur Gegenzeichnung der Anordnungen des Kaisers und zur Vornahme der dem Reichskanzler durch die Verfassung und in sonstigen Reichsgesetzen übertragenen Geschäften befugt, wofür also auch den Stellvertretern eine Verantwortlichkeit in demselben Grad und Umfang zuwächst, als der Reichskanzler durch sie entlastet wird, nun in zweifacher Form vorkommen und zwar zunächst in der Bestellung eines Generalstellvertreters, sogenannten Vizekanzlers, dessen Auswahl in keiner Weise beschränkt ist, und in der eines Ressortstell-

vertreters für die Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichstages befinden. Jedoch kommt für die Bestellung noch eine Einschränkung in Betracht und zwar in der Person des Stellvertreters, indem zu solchen nur die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden, entweder für den ganzen Umfang der Geschäfte, oder nur für einzelne Teile des Geschäftskreises berufen werden können. Eine eingehende Darstellung dieser dem Reichskanzler unmittelbar untergeordneten Reichsbehörden lässt sich hier nicht entwickeln, ohne den inneren sachlichen Zusammenhang dieser Abhandlung zu zerstören. Zu dem hat der Entwickelungsprozess dieser Ämter nur historisches Interesse; das bis heute gewonnene Resultat geht dahin, dass von dem ursprünglich wenig umfangreichen, allmählich aber zu immer grösseren Dimensionen angewachsenen Bundeskanzleramt alle grösseren Geschäftszweige abgelöst wurden. Ich begnüge mich daher mit der Aufzählung der für die Stellvertretung in Betracht kommenden Reichsämter, von denen stets nur die Vorstände bestellt werden können. Diese Vorstände sind nun nach dem gegenwärtigen Stand des Behördensystems im Reich diejenigen des Reichsamts des Innern,[1] des auswärtigen

1) Es ist hervorgegangen aus der Zentralverwaltungsstelle des norddeutschen Bundes und trägt seit 1879 diesen Namen, nachdem es vorher die Bezeichnung „Reichskanzleramt“ geführt hatte Von ihm ressortieren das Statistische Amt, die Normalaichungskommission, die physikalisch technische Reichsanstalt in Berlin, das Gesundheits- und Schiffsvermessungsamt, Zentraldirektion der monumenta Germaniae historica, ferner ver-

Amtes,[1] des Marineamts,[2] des Reichseisenbahnamts,[3] des Reichspost-[4] und Reichsjustizamts,[5] des Reichsamtes für die Verwaltung der Reichseisenbahnen,[6] und endlich des Reichsschatzamtes.[7] In Betracht kommen kann hier natürlich nicht der Chef der Reichsbankbehörde, da hier trotzdem die Reichsbank eigentlich

---

schiedene Reichskommissariate, so das für das Auswanderungswesen in Hamburg, für Steuermanns- und Schifferprüfung und für Kanal- und Reichsschulwesen. Näheres siehe bei Laband S. 345 ff.

1) Das auswärtige Amt ist entstanden aus dem Kgl. preussischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten im Jahre 1870 mit (4) Abteilungen, die politische, Handels-, Rechts- und Kolonialabteilung. Ausserdem unterstehen ihm die Gesandschaften und Reichskonsulate, die wissenschaftlichen Institute in Rom und Athen, die Prüfungskommission für das diplomatische Examen und die Behörden in den Schutzgebieten.

2) Es ist die Nachfolgerin des Kgl. preuss. Marineministeriums das 1872 in die Kaiserl. Admiralität und 1889 in das Reichsmarineamt verwandelt wurde.

3) Dieses wurde errichtet auf Grund des Ges. vom 27. Juni 1873 zur Handhabung der dem Reiche aus den Art. 41—47 R. V. zustehenden Befugnisse.

4) Das Reichspostamt besteht erst seit 1876 und führte bis 1880 die Bezeichnung „der Reichspostmeister". Von ihm ressortieren die Oberpostdirektionen, die denselben unterstellten Post- und Telegraphenämter und die Reichsdruckerei (Bekanntmachg. vom 29. Juli 1879, Zentralblatt für das deutsche Reich S. 493.

5) Es wurde geschaffen 1874 als vierte Abteilung im Reichskanzleramt, aber schon im Jahre 1876 unter obiger Bezeichnung von denselben getrennt.

6) Begründet durch Kaiserl. Erlass vom 27. Mai 1878 in Personalunion mit dem Kgl. preuss. Ministerium der öffentl. Arbeiten. Von ihm ressortiert die Generaldirektion der Eisenbahnen in Els. Lothringen zu Strassburg, welche durch Erlass vom 9. Dez. 1871 ins Leben gerufen wurde.

7) Das Reichsschatzamt besteht seit seiner Trennung vom Reichskanzleramt im Jahre 1879.

in eigener und unmittelbarer Verwaltung des Reiches steht, die Bestimmung des Reichsbankgesetzes vom 14. März 1875 in Kraft geblieben. Dasselbe besagt im § 26, dass in Behinderungsfällen des Reichskanzlers die Leitung der Reichsbank durch einen vom Kaiser hierfür ernannten Stellvertreter wahrgenommen werden könne, welche Bestimmung natürlich als lex prior specialis dem Gesetz von 1878 als lex generalis vorgeht.[1] Sodann ist hier noch auf die Frage einzugehen, ob eine Spezialstellvertretung des Reichskanzlers auf dem Gebiete der Reichsheeresverwaltung zulässig ist. Zur Annahme dieser Möglichkeit könnte nämlich leicht der Umstand führen, dass die an der Verwaltung beteiligten vier Kriegsministerien, das preussische, bairische, württembergische und sächsische öfters und auch einmal im Reichsgesetzblatt von 1874 S. 136 als oberste Reichsbehörden bezeichnet werden. Dies scheint jedoch im Reichsgesetzblatt nur mit Rücksicht auf das Reichsbeamtengesetz und die Disziplinarverhältnisse geschehen zu sein. Zudem ist die Verwaltung eine eigene und unmittelbare der vier Landeskriegsministerien und nicht des preussischen Kriegsministeriums, dass allein mit Recht höchstens als Reichskriegsbehörde bezeichnet werden könnte, weil es als Aufsichtsinstanz für das ganze Reichsheer bestellt ist. Eine Spezialstellvertretung des preussischen

1) Derselben Meinung Laband I. S. 341 ff. Andrer Ansicht Joel S. 783, 784; Georg Meyer § 135 und Dainert S. 48, jedoch nur teilweise. Die Stellvertretung auf Grund des § 26 gen. Ges. gibt m. E. die Kontrasignationsbefugnis und lässt den bestellten Vertreter eine gleiche Verantwortung tragen, wie den Reichskanzler. A. M. hier Drinert

Kriegsministers für den Reichskanzler ist aber hier auch nicht möglich, da dieser sogenannten Reichskriegsbehörde die wichtigen Erfordernisse des art. 2 (Gesetz vom 17. März 1878) nämlich eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichsheeres fehlen.

Nachdem wir so gesehen, welche Möglichkeiten der Stellvertretung die Theorie des zitirten Gesetzes zulässt, sodann dass es mehr als acht Spezialstellvertreter gegenwärtig nicht geben kann, da ja in jedem Ressort der Reichsverwaltung immer nur ein einziger Stellvertreter werden darf,[1] sei noch bemerkt, dass es seit Erlass des Gesetzes fast zur ausnahmslosen Regel geworden ist, stets alle nur zulässigen Stellvertreter zu ernennen, denen man den Titel „Staatssekretäre" gab, obwohl man sie mit besserem Rechte vielleicht im Hinblick auf ihre gleiche Verantwortlichkeit mit dem Reichskanzler, der ja allerdings die allgemeine historisch-politische Verantwortlichkeit zur Verkörperung des so heiss umstrittenen unitarischen Ministerprinzips[2] im Reiche stets weiter trägt, nach L a b a n d „verantwortliche Unterminister", oder nach Zorn „verantwortliche Reichsminister" genannt hätte. Wie schon erwähnt, ist ihre Verantwortlichkeit gleich der des Reichskanzlers und besteht daher gegenüber Reichstag und Bundesrat. Hinzu kommt nur noch die disziplinarrechtliche, da

1) Diese Befugnis ist aber kein Recht der Vorstände, sondern kann nach Massgabe von § 1 des Ges. 1878 nur persönlich gegeben werden und nur für den Fall der Behinderung des Reichskanzlers und auf dessen Antrag.

2) Dies ist bekanntlich der Lieblingsgedanke der süddeutschen Staaten im Reich.

der Reichskanzler als ihr Vorgesetzter jederzeit die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens gegen sie beantragen kann.

§ 18.

c) der Statthalter und dessen Stellvertreter und Staatssekretär für Elsass-Lothringen.

Wie im vorigen Abschnitt Überlastung des Reichskanzlers der Grund war zur Schaffung der verantwortwortlichen Stellvertreter, so war sie auch der Grund für die Bestellung eines verantwortlichen Statthalters für Elsass-Lothringen, wobei nebenbei noch der eigenartigen staatsrechtlichen Stellung, die dieses Land im Organismus des Reichs, als sogenannte Reichsprovinz einnimmt, Rechnung zu tragen war (Ges. vom 4. Juli 1879). Bis dahin war der Reichskanzler höchste Instanz der in der unmittelbaren Verwaltung des Reiches befindlichen Provinz Elsass-Lothringen gewesen. Das Jahr 1879 machte diesem Zustande ein Ende durch das Gesetz vom 4. Juli desselben Jahres. welches man mit Fug und Recht das Staatsgrundgesetz Elsass-Lothringens nennen darf, soweit es hierbei erlaubt ist, von einem Staate zu sprechen. Der § 2 des genannten Gesetzes übertrug nämlich alle dem Reichskanzler durch Gesetze oder Verordnungen in elsass-lothringischen Angelegenheiten überwiesenen Befugnisse an den Statthalter, der uns vollständig als ein zweiter Reichsminister entgegentritt, da zwischen ihm und dem Reichskanzler kein Abhängigkeitsverhältnis besteht und er ferner nicht als Delegator an die Stelle des Reichs-

kanzlers getreten ist, sondern als sein Successor. Der Reichskanzler hat demnach nicht die Möglichkeit, in die Kompetenz des Statthalters durch Vornahme von Amtshandlungen einzugreifen, wie er dies nach dem Gesetz vom 17. März 1878 für den Bereich der Stellvertretungsämter kann. Vielmehr trägt der Statthalter dieselbe allgemeine politische Verantwortlichkeit, wie der Reichskanzler, während die im vorigen Abschnitt erwähnten Vorstände des Reichsressorts nur subsidiär eine solche haben konnten. Um die staatsrechtliche Stellung des Statthalters vollständig zu präzisieren, sei hier noch bemerkt, dass demselben auch landesherrliche Befugnisse vom Kaiser, kraft der ihm vom Reiche delegierten Souverenetät für Elsass-Lothringen übertragen werden können, wie es bis jetzt noch stets geschehen ist. Diese Funktionen stehen ihm aber nicht als Reichsminister für Elsass-Lothringen zu. Vielmehr übt er dieselben „mit der rechtlichen Qualität des Staatsoberhauptes, wie ein Regent, d. h. frei von konstitutioneller Verantwortlichkeit aus“,[1] weshalb er auch zu ihrer Ausübung der Gegenzeichnung eines besonderen Beamten bedarf, einer neuen Art von verantwortlichem Unterminister im Reich, in der Gestalt des Staatssekretärs für Elsass-Lothringen. Dieser steht zugleich an der Spitze des Ministeriums für Elsass-Lothringen, das hervorgegangen ist aus dem Reichskanzleramt für Elsass-Lothringen und dem von ihm ressortierenden Oberpräsidium in Elsass-Lothringen. In allen sonstigen Geschäften aber, wo der Statthalter als

1) Vgl. Laband a. a. O. S. 710.

Reichskanzler für Elsass-Lothringen fungiert, hat der Staatssekretär die Rechte und die Verantwortlichkeit eines Stellvertreters des Statthalters in dem Umfange, wie ein dem Reichskanzler nach Massgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 substituierter Stellvertreter sie hat,[1] und zwar ist auch hier analog dem § 3 des Gesetzes vom 17. März 1878 dem Statthalter das Recht vorbehalten, jede in dieses Bereich fallende Amtshandlung selbst vorzunehmen. Der Staatssekretär für Elsass-Lothringen gleicht daher dem in den Jahren 1878 79 auf Grund des Gesetzes vom 17. März 1878 zum Spezialstellvertreter des Reichskanzlers ernannten Staatssekretär im Reichskanzleramt für Elsass-Lothringen, der jedoch nur auf Antrag und im Falle der Behinderung des Reichskanzlers bestellt werden konnte, wogegen heute der Staatssekretär für Elsass-Lothringen ex lege Spezialstellvertreter des Statthalters als Reichsministers für Elsass-Lothringen ist.[2] Wie uns beim Reichskanzler die Frage interessierte, wem gegenüber seine Verantwortlichkeit zum Ausdrucke kommen könnte, so ist dies auch der Fall bei seinem neben ihm stehenden Kollegen, dem Reichsminister und Statthalter für Elsass-Lothringen. Für die Ausübung der landesherrlichen Befugnisse, ist dieser nur seinem Vollmachtgeber, dem Kaiser, verantwortlich, während eine Verantwortlichkeit gegenüber Reichstag und Bundesrat hierbei für ihn nicht besteht. Diesen gesetzgebenden

1) Vgl. § 4 II. des Ges. vom 4. Juli 1879.

2) Eine Stellvertretung bei der Gegenzeichnung seitens des Staatssekretärs wird daher unter Angabe dieses Falles bei Kaiserl. Anordnungen und Verfügungen lauten: In Vertretung des Statthalters der Staatssekretär; vgl. hierzu Leoni a. a. O.

Organen des Reichs gegenüber trägt vielmehr in diesem Falle die Verantwortlichkeit der Staatssekretär für Elsass-Lothringen, da, wie schon erwähnt, die in Ausübung der landesherrlichen Befugnisse erlassenen Anordnungen und Verfügungen des Statthalters zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung dieses bedürfen. Die Befugnisse dagegen, die dem Statthalter kraft seiner Reichsministerschaft in Elsass-Lothringen zustehen, übt er ohne Gegenzeichnung und unter eigener Verantwortlichkeit gegenüber Reichtag und Bundesrat aus, wobei er sich von seinem legalen Stellvertreter vertreten lassen kann. Der Staatssekretär für Elsass-Lothringen kann daher in doppelter Weise eine Verantwortlichkeit zu tragen haben, ebenso wieder Bundesrat und Reichstag gegenüber, nämlich erstens auf Grund der Gegenzeichnung der landesherrlichen Verordnungen des Statthalters und zweitens als legaler Stellvertreter desselben. Diese Verantwortlichkeit des Statthalters und des Staatssekretärs für Elsass-Lothringen besteht aber, was nicht ausdrücklich genug hervorgehoben werden kann, nur gegenüber Bundesrat und Reichstag und nicht gegenüber dem Landesausschuss, der Volksvertretung Elsass-Lothringens. Dieselbe Ansicht vertreten Leoni und Georg Meyer und auch Laband setzt sich hierzu nicht in Widerspruch, wenn er sagt: „In der Praxis haben der Statthalter und sein verantwortlicher Stellvertreter, der Staatssekretär, keine Beziehungen mit dem Reichstag, während der Landesausschuss bei der Feststellung des Landeshaushaltsetats u. s. w. in der Lage ist, die Massregeln der Regierung einer Kritik zu unterwerfen und die

Regierung nur ihm gegenüber ihr Verhalten rechtfertigen und ihre Vorschläge begründen kann. Tatsächlich ist die Verantwortlichkeit daher, nur dem Landesausschuss gegenüber verwirklicht",[1] wobei jedoch niemand verkennen kann, dass dieser geschilderte heutige Zustand nur auf dem guten Willen der Regierung beruht, was nicht zum geringsten Teil ein Ausfluss der in Elsass-Lothringen betriebenen Versöhnungspolitik des Reiches mir zu sein scheint, dem jederzeit die Möglichkeit geblieben ist, Gesetze für Elsass-Lothringen durch die gesetzgebenden Faktoren des Reiches zu erlassen.

2. Kapitel: Art der Ministerverantwortlichkeit im deutschen Reiche inbezug:

§ 19.

a) auf ihr Wesen, das ein rechtliches ist.

Träger der Verantwortlichkeit im Reich sind, wie festgestellt wurde, die beiden gleichberechtigten, neben einanderstehenden Reichsminister, der Reichskanzler und der Statthalter nebst ihren beiderseitigen Stellvertretern. Alle diese genannten Personen tragen nun zunächst als Reichsbeamte die Verantwortlichkeit aus § 10 des RBG., der lautet: Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft

1) Vgl. Laband I. a. a. O. S. 711, 712.

wahrzunehmen . . . .[1] Neben dieser allgemeinen Reichsbeamtenverantwortlichkeit tragen sie jedoch noch eine besondere, die Ministerverantwortlichkeit, die allerdings nur für diejenigen Handlungen gilt, die sie als Reichsminister vornehmen und nicht auch für diejenigen, die sie als Bundesratsbevollmächtigte für Preussen bewirken.[2] Wie wir es bei der Behandlung der Ministerverantwortlichkeit in Preussen getan haben, so ist auch hier die Frage zu erledigen, welcher Art die Ministerverantwortlichkeit der Reichsminister, d. h. des Reichskanzlers, Statthalters und ihrer Stellvertreter ist. Hierüber gehen die Meinungen sehr weit auseinander; denn während die einen die Meinung vertreten, sie sei eine rechtliche, juristische, beruhe jedoch auf einer lex imperfecta wegen der fehlenden Erzwingbarkeit,[3] behaupten andere, sie sei eine moralische, politische, historische,[4] während wieder andere sie als theoretische[5] und noch andere, nämlich Seydel und Hensel, sie sogar als Phrase bezeichnen. Ersterer hat indes in der zweiten Auflage seines Kommentars diesen Ausdruck sozusagen zurückgenommen, wenn er schreibt: dass derselbe in gewisser Beziehung zu weit gehe.[6] Diejenigen, die die Verantwortlichkeit im Reiche eine

---

1) Wie schon einmal hervorgehoben, darf man jedoch nicht zu der Folgerung gelangen, dass das Disziplinarrecht auf den Reichskanzler und Statthalter Anwendung fände, wenn dies auch bei den Stellvertretern der Fall ist. —

2) Der Statthalter ist hier natürlich ausgeschlossen.

3) Vgl. Zorn a. a. O. S. 118; und Meyer S. 480.

4) Vgl. Laband a. a. O. S. 338; Mohl a. a. O. S. 396 und Rönne I S. 294.

5) Vgl. Westerkamp „über die Reichsverfassung" S. 131.

6) Vgl. Seydel, Kommentar 2. Aufl. S. 129.

moralische oder historische nennen, ihr also den Rechtscharakter absprechen, kommen zu dieser Meinung dadurch, dass sie sich an den Satz klammern, wie Laband und andere, „die Verantwortlichkeit sei nicht zum Rechtsinstitut gestaltet worden, weil es ihr an Anordnungen fehle, worauf sie sich erstreckt, wer befugt ist, dieselbe geltend zu machen, welches Verfahren darin einzuhalten ist, welche Wirkungen mit ihr verknüpft sind,[1] weil ihr also die Erzwingbarkeit fehle. Dies beruht aber meines Erachtens auf einer Verkennung des Charakters einer Rechtsnorm oder doch jedenfalls auf einem Fehler in der Unterscheidung zwischen Privat und öffentlichem Recht, da bei letzterem das Requisit der Erzwingbarkeit nicht unumgängliche Voraussetzung ist. Dies scheint mir schon dadurch bewiesen zu werden, wenn man die Konsequenzen zieht, die ein derartiger Satz für das Völkerecht und überhaupt das ganze Staatsrecht haben könnte, indem beide Arten von Recht ihrer Rechtsnatur entkleidet würden, die doch heute von niemand mehr bestritten wird. Preuss kommt auf anderem Wege zur selben Annahme einer rechtlichen Verantwortlichkeit im Reich, nämlich durch strikte Unterscheidung der Ministerverantwortung von der Ministeranklage. Haenel entscheidet sich gemäss seiner Äusserung im Reichstag ebenfalls für eine rechtliche Verantwortlichkeit, wenn er sagt: „Was in der Verfassung steht und bestimmt ist, ist die Regelung eines Rechtsverhältnisses“.[2] Dass allerdings art. 17 als eine lex imperfecta zu bezeichnen

1) Vgl. Laband a. a. O. S. 338.
2) Vgl. Sten. Ber., 1878 I S. 401.

ist, wird von niemandem bestritten.[1] Ich fasse den betreffenden Artikel als eine Art Blanketgesetz analog dem § 145 StGB. auf, dessen Ausführungsbestimmungen noch in einem besonderen Gesetz erlassen werden sollen. Dainert hebt daher a. a. O. S. 67 Anm. 9 richtig gegen Laband's Behauptung,[2] dass die Frage, ob die Verantwortlichkeit eine rechtliche oder moralische, politische sei, nur als ein blosser Wortstreit sich darstelle, hervor, dass vielmehr der Standpunkt in dieser Frage für den Fall des Erlasses dieses Gesetzes von grosser Bedeutung sei; denn nach Laband's Ansicht sei ein verfassungsänderndes Gesetz erforderlich, das bekanntlich einer erschwerten Form unterliegt, indem es als abgelehnt gilt, wenn im Bundesrat vierzehn Stimmen dagegen sind (art. 78 R. V.). Festgestellt ist also das Wesen der Ministerverantwortlichkeit im Reiche als ein rechtliches oder staatsrechtlich-konstitutionelles. Eine andere Frage ist es, welche Wirkungen kann diese ihrem Wesen nach rechtliche Verantwortlichkeit haben? Hier kommen nun auch die anderen Staatsrechtslehrer zu Wort, die von einer parlamentarisch, politischen Verantwortlichkeit sprechen unter vollständiger Verwechslung der Begriffe: Wesen und Wirkungen der Verantwortlichkeit. Hier kann nun auch das angeführt werden und gelten, was Laband a. a. O. S. 338 allgemein von der Verantwortlichkeit im Reiche sagt, wenn man es auf die

1) art. 17 (und auch art. 44 pr. V. U.) sind allerdings leges perfectissimae (Arndt S. 682; Seydel S. 178), insoweit der Kaiser und der König von Preussen stets eines Ministers bedürfen, um zu regieren.

2) Vgl. Laband a. a. O. S. 339 Anm. 2.

rechtlichen Wirkungen der Ministerverantwortlichkeit im Reiche überträgt. Diese sind nämlich in der Tat nur „ein politisches Prinzip“;[1] denn weder die Reichsverfassung noch die besonderen Gesetze, die hier möglicherweise in Betracht kommen können, enthalten irgend etwas darüber, dass der Reichstag oder der Bundesrat kraft eigenen Rechts befugt seien, die sogenannten Reichsminister wegen bestimmter Vergehen oder Verbrechen, wie wir sie in der preussischen Verfassungsurkunde (art. 61) und den in der Einleitung kurz gestreiften Verfassungen anderer deutschen Staaten kennen gelernt haben, bei einem besonderen Reichsgerichte nach einem besonderen Verfahren anzuklagen. Dies ist eine Lücke der Reichsverfassung, ohne deren Ausfüllung das Verfassungsrecht des deutschen Reiches, wie L a b a n d sich ausdrückt, „vom theoretischen Standpunkt aus den Eindruck der Unfertigkeit und Mangelhaftigkeit macht“, wiewohl in der Praxis die Ministerverantwortlichkeit vielfach ihre Bedeutung verloren hat, worüber noch später zu sprechen sein wird. Nichtsdestoweniger wird zuweilen in manchen Zeitungen und von manchen Parteien der Wunsch nach einer Vollendung dieses Teiles der deutschen Verfassung ausgesprochen, so zuletzt durch zwei vom Zentrum und den Sozialdemokraten dem Reichstag vorgelegte Gesetzentwürfe, die sich in ihren Grundgedanken wesentlich von einander unterschieden. Diese beiden

1) Vgl. Laband a. a. O. S. 338 No. 6. Dies gilt natürlich auch hinsichtlich der rechtlichen Wirkungen der Ministerverantwortlichkeit des Statthalters und der beiderseitigen Stellvertreter.

Entwürfe skiziert Laband treffend in einem Aufsatz,[1] wenn er von dem ersteren sagt: „er verkümmere die verfassungsmässigen Rechte der Landesherrn und würde die föderalistischen Elemente der Reichsverfassung verringern und in dem zu errichtenden Staatsgerichtshof ein neues zentralistisches Organ des Reiches schaffen". Er kommt daher zu dem Schluss, dass der Zentrumsantrag gegen die moralischen Elemente der Reichsverfassung gerichtet sei, zumal da er die Anordnungen des Kaisers und Reichskanzlers der Prüfung dieses Staatsgerichtshofes unterwirft und die Möglichkeit gewährt, dass ein vom Reichstag und Bundesrat beschlossenes, und vom Kaiser verkündetes Reichsgesetz vom Staatsgerichtshof auf Antrag eines Staates, der sich in seinem Rechte verletzt glaubt, für ungültig erklärt werden könnte. Von dem sozialistischen Antrag sagt Laband dann, dass in demselben „der Kaiser zu einer Marionette des Reichskanzlers", wie dieser zu einer Marionette der Reichstagsmajorität herabgewürdigt werden sollte. Wie zu erwarten, scheiterten beide Entwürfe und seither sind Jahre vergangen, ohne dass man einen derartigen Wunsch wieder äussern hörte unter dem Einfluss der immer mehr sich entwickelnden moralischen und parlamentarisch-politischen Verantwortlichkeit, wie wir dasselbe bei Behandlung der Ministerverantwortlichkeit in Preussen konstatieren konnten. Dieser Einfluss ist nämlich so gross, „dass er die rechtliche Verantwortlichkeit ganz

1) Vgl. Laband in der deutschen Juristenzeitung Jahrgang VI. No. 1.

in den Schatten gestellt und entbehrlich gemacht hat", [1] zumal da die Geschichte des englischen Parlaments lehre, „dass das Recht der Ministeranklage einer alten Waffe gleiche, welche ehemals gut und tauglich war, jetzt aber ausser Gebrauch gekommen sei und verroste".[2] Die parlamentarisch-politische Verantwortlichkeit ist daher im Reich, ebenso wie in Preussen wirksam geworden. Zwar ist sie nicht als Folgerung des in art. 17 niedergelegten Ministerverantwortlichkeitsprinzips in einem Artikel der Reichsverfassung allgemein und ausdrücklich ausgesprochen worden, wohl aber in einer Beziehung in art. 72, der dem Reichskanzler und natürlich auch den übrigen, verantwortlichen Reichsministern die Verpflichtung zur Rechnungsablegung gegenüber dem Reichstag auferlegt. Die Reichsverfassung scheint daher stillschweigend diesen heute allgemein gewordenen Grundsatz deutschen Staatsrechts anerkannt

1) Vgl. Laband in der deutschen Juristenzeitung VI. Heft 1.

2) Vgl. Laband, deutsche Juristenzeitung VI. Heft 1.

3) Dass die Stellvertreter dieselbe konstitutionelle Verantwortlichkeit tragen, wie R. K. und Statthalter selbst, wird heute nach den wiederholten dahinlautenden Erklärungen der Reichstagsabgeordneten Haenel, von Bennigsen und Lasker, sowie die württembergischen Ministerpräsidenten v. Mittnacht und unsers ersten preuss. Kanzlers (in den Reichstagssitzungen vom 5., 8. und 9. März 1878), dem man doch gewiss zutrauen darf, dass er sich über die Tragweite des von ihm eingebrachten Ges. klar war (vgl. hierzu Sten. Ber. 1878 S. 322, 331, 389, 407, 409 und 412) in der Literatur allgemein vertreten, so bei Laband S. 340 ff. und G. Meyer S. 406. Wie Arndt dazu kommt (a. a. O. S. 686), die konstitutionelle V. der Stellvertreter zu leugnen und an ihrer Stelle allein die allgemeine, jedem Reichsbeamten nach § 13 BGB. obliegende V., die ja nebenbei die Stellvertreter so wie so zu tragen haben, anzunehmen, ist mir unerfindlich. —

zu haben, zu dem schliesslich auch eine extensive Interpretation des art. 72 geführt hätte.[1] Dieses Recht wurde daher auch von der Reichsregierung niemals bezweifelt, sondern ist stets sogar in ausgiebiger Weise betätigt worden, sei es dass es sich um Auskunfterteilung über Vorkommnisse in den einzelnen Reichsverwaltungsressorts handelte oder um die vom Reich befolgte innere oder äussere Politik.

3. Kapitel: Umfang und Inhalt der Ministerverantwortlichkeit im deutschen Reich.

Es bleibt nun die Frage zu erörtern, nach dem Umfang und Inhalt der Ministerverantwortlichkeit im Reiche.

§ 20.

a) im gewöhlichen,

Während der gewöhnliche Beamte gemäss § 13 des Reichsbeamtengesetzes für die Gesetzmässigkeit seiner Amtshandlungen verantwortlich ist, eine Bestimmung, die subsidiär, wie verschiedentlich schon bemerkt, auch auf den Reichskanzler, Statthalter und ihre Stellvertreter Anwendung findet, gestaltet sich die oben aufgeworfene Frage zu einer wesentlich schwieri-

3) Dies ergibt auch die Geschäftsordnung des Reichstag, die in §§ 32, 33 und 34 Sätze aufstellt, die fast genau wie die aus den Geschäftsordnungen des preuss. Herren- und Abgeordnetenhauses an entsprechender Stelle angeführten §§ 51 und 33, 34 lauten. Das früher Gesagte kann auch hier als im vollen Masse geltend bezeichnet werden.

geren, da sie ebenso umstritten ist, wie die nach dem Wesen der Reichsministerverantwortlichkeit und dann auch nicht zum wenigsten dadurch, dass „die Ministerialbefugnisse im Reich wegen des bundesstaatlichen Charakters desselben nicht ganz dieselben sind, wie im Einzelstaate“.[1] Die Verantwortlichkeit richtet sich nun auch hier, wie Zorn sich ausdrückt, nach oben und unten: sie deckt den als Mitträger der Souveränität unverantwortlichen Kaiser und dann auch die Tätigkeit der ihm untergeordneten Reichsbehörden. Ersteres geht aus art. 17 hervor, der die Verantworlichkeit des Reichskanzlers als Reichsministers auf die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, die der Reichskanzler oder einer von den sonstigen „verantwortlichen Reichsministern gegengezeichnet hat, beschränkt. Da diese Ausdrücke so allgemein sind, dass sie schon öfters Anlass zu Streitigkeiten boten, so bedarf es zunächst einer Abgrenzung, beziehungsweise näheren Bestimmung derselben. Nach meiner Ansicht sind nun unter Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, die der Gegenzeichnung bedürfen, diejenigen Willensakte des Kaisers zu verstehen, die als Willensakte der im Kaiser zum Teil verkörperten Reichsgewalt zu betrachten sind. Denn für die Anordnungen und Verfügungen des Bundesrats in Sachen der Reichsregierung ist keine Gegenzeichnung vorgeschrieben und es besteht daher nach der Verfassung keinerlei Verantwortlichkeit: weder der Reichskanzler noch einer seiner Stellvertreter in Bundesratsgeschäften sind dem Reichstag für Beschlüsse

1) Vgl. Laband a. a. O. S. 336.

des Bundesrats irgend welche Verantwortung schuldig.[1] Die Verantwortlichkeitspflicht ist daher, wie gesagt, nur auf Anordnungen und Verfügungen des Kaisers beschränkt. Demnach bedürfen der Gegenzeichnung alle Gesetze, kaiserlichen Verordnungen sowie die allerhöchsten Erlasse, nicht aber die Militärbefehle in Heer und Marineangelegenheiten,[2] was auch von Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung vom 21. März 1889 ausgesprochen worden ist. Bei Ausfertigung der Gesetze durch Verfügung des Kaisers ist der Reichskanzler aber nicht für den Inhalt der Gesetze verantwortlich. Vielmehr steht er hier nur für das verfassungsmäßige Zustandekommen und die völlige Übereinstimmung des verkündeten Gesetzes in der vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Fassung ein. Hieraus folgt auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für den Inhalt des Reichsgesetzblattes. Der Reichskanzler hat daher z. B. bei Gesetzen, ehe sie im Reichsgesetzblatt verkündet werden, für das Vorhandensein der Ausfertigung des Kaisers einzustehen, denn beim Fehlen derselben könnte das Gesetz keine verbindliche Kraft erlangen.[3] Abgesehen von dieser durch die

1) Ebenso Joel a. a. O. S. 410; Zorn a. a. O. S. 196; Seydel a. a. O. S. 127; a. A. Rönne I S. 299.

2) Hierauf findet auch der Königl. preuss. Allerhöchste Erlass vom 18. Januar 1861 Anwendung.

3) Kraft seiner Verantwortlichkeit ist der Reichskanzler ferner verpflichtet, Druckfehler im Reichsgesetzblatt zu prüfen und mit eigener Namensunterschrift zu berichtigen, was zwar gewöhnlich jedoch ohne Unterschrift geschieht, an der Gültigkeit dieser Bestimmung nichts zu ändern vermag.

Gegenzeichnung kaiserlicher Regierungsakte übernommenen Verantwortlichkeit reicht die Ministerverantwortlichkeit „der Reichsminister" grundsätzlich soweit, als ihre Kompetenz, deren Grenzen ich zunächst für den Reichskanzler feststellen werde. Gemäss dem allgemeinen Grundprinzip hat der Reichskanzler als Minister und Gehülfe des Kaisers alle diejenigen Geschäfte auszuführen, „welche die Prärogative des Kaisers bilden". (Laband 336) da der Kaiser Vertreter des deutschen Reiches ist, so erstreckt sich die Kompetenz und mit ihr die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf die Vertretung des Reiches auswärtigen Staaten und Dritten gegenüber. Seine Verantwortlichkeit umfasst daher die gesamte auswärtige Politik, die sich in der Art und Weise offenbart, in der er fremden Staaten gegenüber die Rechte des Reiches wahrnimmt und Verträge abschliesst. Dies gilt nicht nur von den internationalen Verträgen und sonstigen Verträgen staatsrechtlichen Inhalts, sondern auch für den vermögensrechtlichen Verkehr des Reichsfiskus. Sodann steht der Reichskanzler dafür ein, dass diejenigen kaiserlichen Geschäfte, die erforderlich sind, um die Tätigkeit des Bundesrats und Reichstags im Gange zu erhalten, erledigt werden, ebenso wie er verantwortlich ist für die Erfüllung der aus seiner Stellung folgenden Pflicht der Vermittelung des Verkehrs zwischen den beiden gesetzgebenden Reichsorganen. Doch seine Verantwortlichkeit reicht ferner soweit als die eigene Verwaltung des Reiches sich erstreckt. Dies geht an und für sich schon aus seiner Stellung als höchster Reichsminister hervor, ist aber in verschiedenen Gesetzen noch besonders

hervorgehoben worden.[1] Der Reichskanzler deckt daher auch alle ihm untergeordneten Behörden in ihrer Tätigkeit, jedoch nur insoweit als er dieselben durch seine Anordnungen beeinflussen, d. h. als er jederzeit bestimmend und berichtigend eingreifen kann. Dieses Recht steht nun nach den heutigen Verwaltungsprinzipien dem Reichskanzler zu. Daraus aber wie Dainert a. a. O. S. 69 zu schliessen, dass der R. K. und die ihm inbezug auf die Verantwortlichkeit gleichstehenden Personen im Reich gerade für alles, was in seinen Ressorts geschehe, bezw. nicht geschehe, verantwortlich seien, halte ich für widersinnig. Vernünftigerweise muss dieselbe auf das Gebiet beschränkt werden, das er stets überschauen kann und wo dies nicht der Fall ist, da braucht er mit seiner Verantwortlichkeit nur einzustehen für die Leitung der Geschäfte im allgemeinen. Am besten führe ich hier an, wie weit sich Bismarck, der berühmteste Interpret der RV. den Umfang seiner Verantwortlichkeit dachte, dem man doch eine Kenntnis hiervon zutrauen kann, da es ihn ja vor allen anging. Er sprach sich bei Gelegenheit einer Interpellation im Reichstag folgendermassen aus: „Darin darf m. E. die Verant-

1) So bestimmt der Allerhöchste Erlass vom 1. I. 1872; dass der Chef der Kaiserl. Admiralität die Verwaltung unter Einfluss des Reichskanzlers zu führen hat. Ähnliches enthält der Allerhöchste Erlass vom 30. III. 1889, der besagt: „Die Verwaltung der Marine wird unter der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers von dem Staatssekretär des Reichsmarineamts mit den Befugnissen einer obersten Reichsbehörde geführt." Das Gesetz vom 27. Juni 1873 bestimmt ferner im § 31 „vorbehaltlich der Bestimmungen in § 5 No. 4 führt das Reichseisenbahnamt seine Geschäfte unter der Verantwortlichkeit und den Anweisungen des Reichskanzlers."

wortlichkeit des RK. nicht gesucht werden, dass jede spezielle Massregel als von ihm herrührend und gebilligt angesehen wird, für alle Einzelheiten der Verwaltung mir die Verantwortlichkeit zuzumuten, das wäre ungerecht und wäre Übermenschliches von mir verlangt.“ In diesem Umfange ist daher auch die Verantwortlichkeit der „Reichsminister“ — denn alles, was bis jetzt über den Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gesagt wurde, gilt auch für seinen Successor in elsass-lothringischen Angelegenheiten und für seine Stellvertreter, soweit als ein Teil der Kompetenz auf sie übertragen ist — zur Anerkennung und praktischen Verwirklichung gelangt, indem alle Beschwerden und Interpellationen von diesen „verantwortlichen Reichsministern“ im Reichstag und Bundesrat beantwortet werden. — Aber nicht nur für die Handlungen fremder Personen, was ja allerdings des wesentlichste Moment der Ministerverantwortlichkeit für ihre Begründung aus dem Konstitutionalismus ist, sondern auch für ihre eigenen Handlungen können die beiden Reichsminister und ihre Stellvertreter eine Verantwortlichkeit tragen müssen, ebenso wie nach allgemein staatsrechtlichen Grundsätzen für Unterlassungen, was nur für die Personen des Reichskanzlers und des Statthalters aus den zur Verfassung des deutschen Reiches gehörigen Gesetzen von 1878 und 1879 gefolgert werden kann, falls sie im Falle dringender, ihnen bewusster Gefahr es unterlassen, in die Tätigkeit ihrer Stellvertreter einzugreifen. Zum Schluss dieses Abschnittes sei sodann noch bemerkt, dass der Reichskanzler jeden seiner Stellvertreter in der Ausübung der

Vertretungsmacht beschränken darf, indem er sich die Vornahme gewisser Amtsgeschäfte allein vorbehält. Besonders wichtig ist dies für den Fall der Bestellung eines Vizekanzlers, der ohne Beschränkung auf irgend einem Gebiete der Reichsgeschäfte ernannt werden muss. Denn handelt sein Stellvertreter dieser Vorschrift entgegen, so bleibt die Amtshandlung analog dem Auftrag zwar gültig und der Vertreter trägt die Verantwortlichkeit gegenüber Reichstag und Bundesrat, macht sich aber gegenüber seinem Vorgesetzten, dem Reichskanzler disziplinarisch strafbar.

§ 21.

b) Modifikationen.

Nachdem wir nun die allgemeinen Grundsätze über den Umfang der Verantwortlichkeit der sogenannten Reichsminister kennen gelernt, sei noch auf die Modifikationen eingegangen, die derselbe bei einigen Reichsbehörden, den selbständigen Reichsfinanz- und Reichsjustizbehörden erleidet. — Was nun zunächst die Reichsjustizbehörden anbelangt, die in Reichsjustiz-, Disziplinar- und Verwaltungsgerichte zerfallen, so hat hier die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, des in Betracht kommenden Staatssekretärs des Reichsjustizamtes und des Statthalters in elsass-lothringischen Justizangelegenheiten, „einen negativen Inhalt“,[1] da die genannten Gerichte in ihren Entscheidungen, die sie nach eigener Würdigung und rechtlicher Überzeugung fällen, unabhängig sind von Anordnungen und Direktiven des Reichs-

1) Vgl. Laband a. a. O. S. 331.

kanzlers, der daher bei ihnen nur dafür verantwortlich ist, dass sie überhaupt existieren und ordnungsmässig besetzt sind. Derartige Reichsgerichte sind : das Reichs- und Reichsmilitärgericht, die Konsular-, Marinestraf- und Reichsdisziplinargerichte und die elsass-lothringischen Gerichte, [1] während als Reichsverwaltungsgerichte das (Bundes- heute) Reichsamt für Heimatwesen, das verstärkte Reichseisenbahnamt, das Kaiserliche Patentamt, das Oberseeamt, die Reichsrayonkommission und das Reichsversicherungsamt entscheiden. Inbezug auf die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist der Rechnungshof des deutschen Reiches vollständig den Reichsjustizbehörden gleichgestellt worden. Seine Mitglieder tragen daher gemäss § 18 der Instruktion des Reichskanzlers „die selbständige unbedingte Verantwortlichkeit", wodurch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die vom Rechnungshof geführten Geschäfte fortgefallen und nur auf die oben bei den Reichsgerichten hervorgehobene Verantwortlichkeit beschränkt ist.

Ähnlich wie bei den Reichsjustizbehörden, verhält es sich mit der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter bei einigen Reichsfinanzbehörden. In Betracht kommt zunächst die Reichsschuldenverwaltung, die der oberen Leitung und Ministerverantwortlichkeit des Reichskanzlers, gemäss § 2 des Gesetzes

1) Diese bestehen zwar analog den Landesgerichten, bleiben jedoch als solche Reichsgerichte, da Els. Lothringen eine Reichsprovinz ist und die Urteile im Namen des Kaisers gesprochen werden.

vom 19. Juni 1868 [1] insoweit unterliegt, als dies mit der der Hauptverwaltung der Staatsschulden beigelegten Unabhängigkeit vereinbar ist. Die staatsrechtliche Stellung der Reichsschuldenverwaltung wird bestimmt durch das preussische Gesetz vom 24. Februar 1850,[2] der in § 6 für eine Reihe der wichtigsten Geschäfte die Unabhängigkeit derselben festlegt und sie dafür eine unbedingte Verantwortlichkeit tragen lässt, zu der sie sich nach § 3 des Gesetzes von 1868 verpflichten, indem der Direktor und die Mitglieder zu Protokoll erklären, dass sie den von ihnen nach § 9 des preussischen Gesetzes vom 24. II. 1850 geleisteten Eid auch für die Verwaltung der Reichsschulden als massgebend anerkennen.

Ähnliches gilt für die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, gemäss § 12 des Gesetzes vom 23. Mai 1873, betreffend die Gründung und Verwaltung des Reichsinvalidenfonds; nur dass hier das preussische Gesetz vom 23. Februar 1850 Anwendung findet, und dass der Eid in öffentlicher Sitzung des Reichsgerichts von den Mitgliedern dahin lautend geleistet werden muss, dass sie sich von der Erfüllung dieser ihnen mit eigener Verantwortlichkeit obliegenden Pflichten durch keine Anweisung und Verordnung irgend welcher Art abhalten lassen wollen.

---

1) Dieses Gesetz ist zwar nur für die gemäss Ges. vom 9. November 1867 aufzunehmende Bundesanleihe beschlossen worden, hinsichtlich aller späteren Anleihen und Emmissionen von Schatzscheinen aber für anwendbar erklärt worden. Vgl. Laband S. 360.

2) Die Reichsschuldenverwaltung wird von der Hauptverwaltung der preussischen Staatsschulden geführt.

Modifiziert scheint mir ferner die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die nur der Kontrolle und der Gesetzgebung des Reiches unterworfenen Verwaltungsgebiete zu sein, bei denen die Verwaltung den Einzelstaaten belassen ist. Denn der höchse Reichsminister, der Reichskanzler, steht hier nur für die gewissenhafte Handhabung dieses Aufsichtsrechtes [1] ein. Zur Begrenzung des Umfangs dieser Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sei bemerkt, dass das Aufsichtsrecht das Recht zum Erlass von Befehlen über die Art und den Umfang der Ausführung der Reichsgesetze umfasst. Ein weiterer Ausfluss dieses Rechtes ist sodann, dass der Reichskanzler bei unrichtiger oder mangelhafter Ausführung der Reichsgesetze berechtigt ist, die betreffende Regierung darauf aufmerksam zu machen und zur Abhülfe aufzufordern. Für die Verwaltung selbst und die Tätigkeit der Verwaltungsbeamten dagegen kann man den Reichskanzler nicht verantwortlich machen, da ihm hier ja auch jede Einwirkungsbefugnis fehlt. Eines dieser Gebiete ist die vielumstrittene Militärverwaltung, die die eigentümlichste Sonderstellung unter allen Verwaltungszweigen im Reiche einnimmt. Denn einerseits werden zwar die Ausgaben für das Reichsheer im Reichshaushaltsetat festgestellt, was soviel heisst, als dass die Verwaltung im Namen und für Rechnung des Reiches geführt wird, während andererseits mit derselben Verwaltung die vier Landeskriegsministerien betraut sind, von denen ja schon früher in dieser Abhandlung dargelegt wurde,

1) Vgl. Laband a. a. O. S. 339.

dass sie unmöglich Reichsbehörden sein und ihre Vorstände unmöglich zur Spezialstellvertretung des Reichskanzlers berufen werden können. Trotzdem also schon die Verwaltung durch eine Reichsbehörde geführt werden sollte, geschieht dies nicht einmal von den Aufsichtsbefugnissen des Reichs, die vielmehr von dem preussischen Kriegsministerium verwaltet werden; der Reichskanzler ist hier also nur insoweit verantwortlich, als es sich um die Ausübung des Aufsichtsrechtes handelt, das sich hervorragend in der Art und Weise äussert, in der es in den Anordnungen und Verfügungen des Kaisers gehandhabt wird; von einer Ministerverantwortlichkeit des preussischen Kriegsministers gegenüber Bundesrat und Reichstag kann nicht gesprochen werden, da derselbe nur die Stellung eines unverantwortlichen Unterstaatssekretärs im Reichsdienst einnimmt, der z. B. über die Verwendung der für das Heer ausgeworfenen Gelder durch den Reichskanzler alljährlich dem Reichstag Rechnung legen lässt. [1]

Ähnlich wie beim Reichskriegswesen ist die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers modifiziert bei dem Reichszoll- und Steuerwesen, nur dass hier unverantwortliche Stellvertreter des Reichskanzlers — wenigstens im staatsrechtlichen Sinne — die sogenannten „Reichsbevollmächtigten sind, die bei den Zoll- und Steuerdirektivbehörden [2] der Einzelstaaten zur Ausübung der Aufsichtsbefugnisse des Reiches bestellt werden.

---

1) Vgl. die eingehenden Erörterungen bei Arndt a. a. O. S. 450 ff. und Laband a. a. O. 480 ff.; ferner bei Zorn, G. Meyer § 199 ff.. Bornhak III. 29. u. s. w.

2) Derartige Reichsbevollmächtigte bestehen heute bei, den Direktivbehörden in Königsberg, Stettin, Berlin, Breslau

Ähnlich verhält es sich ferner mit dem Reichsbankwesen, nur dass hier die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in doppelter Weise modifiziert zu sein scheint, einmal hinsichtlich des ungewöhnlichen Objekts, bei dem hier die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in Frage kommt — die Reichsbank ist nämlich „eine juristische Person privatrechtlichen Charakters",[1] also keine Reichsbehörde —, sodann wie beim Reichskriegs- und Steuerwesen wegen der auch hier in Betracht kommenden Aufsichtsbefugnisse (Befugnisse) des Reiches, die man im Anschluss an eine ältere staatsrechtliche Ausdrucksweise allgemein mit der Bezeichnung Bankhoheit zusammengefasst hat. Wie früher, so erstreckt sich auch hier die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Ausübung der Bankhoheit soweit, als diese selbst reicht. Diese besteht nun aber in der staatlichen Aufsicht über den Wirkungskreis und die Tendenzen der Bank, in der Wahrnehmung der volkswirtschaftlichen, handelspolitischen, finanziellen Interessen des Reiches der Reichsbank gegenüber,[3] und wird durch

Magdeburg, Altona, Hannover, Köln, Darmstadt, München, Dresden, Karlsruhe, Strassburg und Hannover. Näheres siehe bei Arndt a. a. O. S. 396; Laband II. S. 922 und Zorn II. Bd.

1) Vgl. § 12 Bankgesetz vom 14. März 1875.

2) Neben den Aufsichtsbefugnissen steht dem Reich noch die Leitung der Reichsbank zu, wie sie der Direktor oder Vorstand irgend einer Aktiengesellschaft ebenfalls hat. Diese Leitung übt der Reichskanzler durch das Reichsbankdirektorium aus. In Fällen der Behinderung des R. K. wird die Leitung durch einen vom Kaiser ernannten Stellvertreter wahrgenommen. (Bankges. § 26 Abs. 1.) Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist hier bezüglich ihres Umfangs die gewöhnliche, wie wir sie oben kennen lernten. Vgl. hierzu z. B. §§ 27, 29, 26, 28, 30, 30, 18, 19, Bankgesetz.

3) Vgl. Laband a. a. O. S. 357.

den Reichskanzler im Verein mit dem Reichsbankkuratorium gehandhabt, wofür dem Reichskanzler unzweifelhaft die staatsrechtliche, politische Verantwortlichkeit obliegen muss.

Von einer modifizierten Verantwortlichkeit der Stellvertreter kann in den letzten Abschnitten keine Rede sein, da ein Spezialstellvertreter mit gleicher Verantwortlichkeit, wie der Reichskanzler, die eigene und unmittelbare Verwaltung des Reiches voraussetzt, was hier nicht zutrifft. Aber auch der Statthalter von Elsass-Lothringen kann hier nicht in Betracht kommen, da im Reichsland das Reich nicht nur die Oberaufsicht über die in Frage kommenden Gebiete — hier ist natürlich die Reichsbankverwaltung auszuschalten — führt, sondern auch die Verwaltung selbst; denn dem Kaiser steht in Elsass-Lothringen die gesamte Verwaltung ganz in derselben Weise zu, wie ihm in den übrigen Reichsgebieten die Verwaltung in denjenigen Angelegenheiten zusteht, in denen die Selbstverwaltung der Einzelstaaten ausgeschlossen ist".[1] In diesem Fall trägt daher der Statthalter, als Reichsminister und sein Staatssekretär nur die gewöhnliche Verantwortlichkeit, wie wir sie oben kennen gelernt haben.

1) Vgl. Laband a. a. O. S. 686.

Schluss.

§ 22.

Praktisches Ergebnis de lege ferenda unter kurzem Hinweis auf englische Verhältnisse.

Ehe ich diese Arbeit schliesse, die einen wichtigen Teil deutschen Verfassungsrechts behandelt, sei es mir erlaubt, noch in kurzen Zügen die Ministerverantwortlichkeit Englands des konstitutionellen Musterstaates in Europa zu zeichnen, um an der Hand dieses Materials die sich unwillkürlich ergebende Frage zu beantworten, ob Preussen und das deutsche Reich überhaupt noch eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes bedürfen.

In England ist die Ministerverantwortlichkeit und die Ministeranklage schon früh aufgekommen, angeblich schon unter Eduard III., und zwar ist letztere dem aristokratischen Teil der Gesamtvolksvertretung, dem Oberhause, übertragen, während über die Versetzung in Anklagezustand das Unterhaus entscheidet. Dieses Verfahren ist ein strafrechtliches und zumeist mit Freiheits und Todesstrafen verbunden und in England in zahlreichen Fällen zur Anwendung gelangt. Ihm

hat nicht zum wenigsten das englische Parlament die grosse Bedeutung zu verdanken, die es jetzt unter steter Verdrängung der königlichen Gewalt hat. In der letzten Hälfte des 19. Jahrhunderts sahen wir aber in England ebenso wenig, wie sonst in einem Staate einen Minister auf der Anklagebank. Wie erklärt sich dies nun?

Die Antwort gibt die veränderte Zeit, die über England und Deutschland dahinging. Hatte man sich in den sechsiger Jahren in Preussen noch nach einem Ministerverantwortlichkeitsgesetz gesehnt, sodass Ludwig Frank in einem Aufsatz der Sozialistischen Monatshefte (Jahrgang 1900 S. 204 ff,) mit Recht von dieser Zeit sagen konnte, dass sogar der zahmste Normalbezirksvereinler sich für das Recht der Ministeranklage, diesen Schlussstein im Bau des Rechtsstaates begeisterte, so wurden seit dieser Zeit niemals mehr derartige ernsthafte Wünsche laut, abgesehen von den beiden schon erwähnten, im Reichstage eingebrachten Entwürfen des Zentrums und der Sozialdemokraten, die von vorneherein aussichtslos waren und in der bürgerlichen Presse sehr lau aufgenommen wurden, wie oben genannter sozialdemokratischer Autor L. Frank selbst zugesteht (a. a. O. S. 204).

Dies lag zunächst an der Reorganisation der Verwaltung, die bei unabhängigen Gerichten wegen jeden Bescheides und jeder Verfügung und sei es des Ministers verklagt werden konnte, sodann in der gesetzlich festgelegten Verantwortlichkeit jedes Beamten für die Gesetzmässigkeit seiner Amtshandlungen. Der allerwichtigste Grund aber, der die Bedeutung der rechtlichen — und besonders der strafrechtlichen —

Ministerverantwortlichkeit ganz in den Hintergrund gedrängt hat, ist die moralische und politische Verantwortlichkeit, die eine ungeahnte Tragweite und einen unermesslichen Einfluss gewonnen hat. Dies haben wir in vorliegender Arbeit für Preussen und das deutsche Reich gesehen, dies wird in neuester Zeit von fast allen Gelehrten zugestanden, so auch vor allem von dem ausgezeichneten Staatsrechtslehrer L a b a n d, wenn er sagt:[1] „Die grosse Entwickelung der politischen oder parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit, der unermessliche Einfluss der Öffentlichkeit, die Kritik und Kontrolle, der alle Regierungshandlungen im Parlament, in der Presse aller Parteien, in Versammlungen und Vereinen, an Biertischen und Kegelbahnen u. s. w. unterworfen werden, hat die Bedeutung der rechtlichen Ministerverantwortlichkeit in erheblichem Grade geschmälert. Kein Minister kann sich heute der Pflicht entziehen, öffentlich über alle von ihm getroffenen Massregeln Rede zu stehen, auch wenn keine positive Verfassungsbestimmung ihn dazu verpflichtet. Diese Entfaltung der parlamentarischen Tätigkeit, die Erstreckung derselben auf alle Verwaltungsgebiete, die Ausbildung des politischen Zeitungswesens gehören in der Hauptsache erst der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts an. Sie haben zur Folge, dass die politische Verantwortlichkeit die juristische ganz in Schatten gestellt und entbehrlich gemacht hat.

Betrachten wir sodann noch die einzelnen Arten der Staatsgerichtshöfe, die über Ministeranklagen zu

1) Vgl. deutsche Juristenzeitung, Jahrgang VI Heft 1.

urteilen haben und dem Reich eventuell als Vorbilder für die Errichtung eines solchen dienen könnten, so finden wir angefangen beim englischen Oberhaus, dass es kaum ein anderes Organ in einem Staate gibt, das weniger geeignet wäre zum Richteramt über Minister als dieses hocharistokratische Oberhaus. Dasselbe lässt sich von den in vielen Staaten über Ministeranklagen urteilenden Pairskammern sagen, die vollständig unter dem Einfluss der Regierungen stehen, welche sie jederzeit — oder doch wenigstens in den meisten Fällen — durch Wahl neuer gefügiger Pairs in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis von sich bringen wird. Andere haben wieder als derartige Staatsgerichtshöfe die obersten Landesgerichte, wie wir es auch in der preussischen V. U. und anderen deutschen Verfassungen gesehen haben; aber diesen fehlt es, m. E. an der zur Beurteilung der Ministervergehen und Verbrechen erforderlichen staatsmännischen Fähigkeit und Begabung. Man könnte noch viele derartige Systeme von Staatsgerichtshöfen aufzählen, gegen die stets etwas einzuwenden wäre, weshalb man auch nie aufgehört hat, neue Arten von Staatsgerichtshöfen zu konstruieren, so zuletzt Binding in der deutschen Juristenzeitung, Jahrgang IV, Heft 4. Alle wollen die Garantie für unabhängige Rechtsprechung sein, kein System aber ist es, wie die vernichtende Kritik jedesmal beim Entstehen eines neuen Entwurfs entscheidet.

Nach diesen letzten Betrachtungen glaube ich das aus vorliegender Arbeit hervorgehende Resultat dahin präzisieren zu können: wenn es auch der Theorie

nach erwünscht ist, dass diese Lücke des preussischen und Reichsverfassungsrechtes ausgefüllt werde, so ist es doch vom praktischen Standpunkt aus bei den nicht zu vermeidenden Mängeln und Fehlern derartiger in Betracht kommenden Gesetze und Staatsgerichtshöfe einerseits und der erwiesenen grossen Bedeutung der parlamentarischen, politischen Verantwortlichkeit andererseits nicht zu empfehlen, denn die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit genügt offenbar zum Gedeihen unseres Vaterlandes. Eine Ministerverantwortlichkeit aber mit rechtlichen Wirkungen, seien sie nun disziplinärer oder besonderer strafrechtlicher Natur, könnte leicht das Gegenteil von dem verursachen, wozu man sie geschaffen hat. Ich denke hier zunächst an Missbrauch mit der Ministerverantwortlichkeit, wie er in revolutionären oder auch geordneten Zeiten leicht von einer übelgesinnten Majorität der Volksvertretung getrieben werden könnte und sodann, was mir am bedeutendsten zu sein scheint, an den Niedergang des monarchischen Prinzips, wie wir es in England mit seinen ausgebildeten Ministerverantwortlichkeitsgesetzen gesehen haben, wovor aber unser deutsches Vaterland ein gütiges Geschick bewahren möge.